

Zur Frage der Anerkennung der politischen Parteien als Staatsorgane

Ein Beitrag zur Klärung der verfassungsrechtlichen Stellung
der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland

DISSERTATION

vorgelegt der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der

Johannes Gutenberg-Universität in Mainz

von

Wolfgang Hering

Gerichtsreferendar

aus Wiesbaden

1962



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Zur Frage der Anerkennung der politischen Parteien als Staatsorgane

Ein Beitrag zur Klärung der verfassungsrechtlichen Stellung
der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland

DISSERTATION

vorgelegt der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der

Johannes Gutenberg-Universität in Mainz

von

Wolfgang Hering

Gerichtsreferendar

aus Wiesbaden



Referent: Professor Dr. P. Schneider

Korreferent: Professor Dr. K. J. Partsch

Tag der mündlichen Prüfung: 27. 2. 1962

Vorbemerkung

Der von der Bundesregierung vorgelegte „Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz)“ soll die schon lange erwartete Klärung des Rechtes der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland bringen. Damit wird für die seit Jahren andauernde Diskussion um das Recht der politischen Parteien ein gewisser Abschluß gefunden und gleichzeitig eine neue Grundlage für die weitere Auseinandersetzung mit diesem Kernproblem der jüngsten staatlichen Entwicklung Deutschlands geschaffen.

Der Gesetzentwurf sieht in der Bestimmung des § 3 Abs. 1 als Rechtsstellung der politischen Parteien eine frei gewählte „Rechtsform des bürgerlichen Rechts“ vor. Die Parteien sollen also weder als Staatsorgane aufgefaßt noch in irgendeiner Weise in die Staatsorganisation aufgenommen werden. Diese Entscheidung wird lediglich damit begründet, das Grundgesetz gehe „offensichtlich von dem herkömmlichen politisch-soziologischen Erscheinungsbild der Parteien aus und gestatte es nicht, dieses in einer bisher völlig unbekannten Weise umzuformen“.¹)

Diese Begründung setzt sich über Versuche hinweg, die — etwa seit Beginn der Weimarer Republik — darauf hinzielen, den politischen Parteien eine Stellung in der Staatsorganisation selbst einzuräumen. Derartige Bestrebungen haben gerade in den letzten Jahren durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes — in denen die politischen Parteien als „Staatsorgane“ bzw. als Träger von „Funktionen eines Verfassungsorgans“ bezeichnet wurden — eine besondere Aktualität gewonnen.²)

Die politischen Parteien haben seit Beginn dieses Jahrhunderts nach ihrer Bedeutung und nach ihren Aufgaben im Staat eine Wandlung erfahren, die eine Überprüfung ihrer verfassungsrechtlichen Stellung erfordert. Als Beitrag hierzu soll in der vorliegenden Arbeit der Versuch unternommen werden, den Gedanken einer Staatsorganschaft der politischen Parteien bis in die Gegenwart hinein zu verfolgen.

Ausgangspunkt hierfür muß eine eingehende begriffliche Klarstellung sein, und zwar einmal des Begriffs der „politischen Partei“ — zugleich eine Auseinandersetzung mit dem Parteiengesetzentwurf — sodann des Begriffs „Staatsorgan“. Ein historischer Überblick wird die Entwicklung des Gedankens einer Staatsorganschaft der politischen Parteien behandeln. Eine Überprüfung der heutigen Verfassungslage soll schließlich die Frage beantworten, ob und inwieweit die politischen Parteien der Bundesrepublik Deutschland zu Bestandteilen der Staatsorganisation geworden sind. Erst diese Untersuchung wird es ermöglichen, abschließend den Standort der politischen Parteien im System des heutigen Rechtes festzulegen.

¹) Entwurf (Begründung) aaO. S. 11 I. Sp.

²) Vgl. BVerfGE 1,225 und 4,30

Abkürzungsverzeichnis	7
Literaturverzeichnis	8
Erster Teil: Begriffliche Grundlegung	
A. Der Begriff der politischen Partei	
I. Zur Entstehung und Entwicklung der modernen politischen Parteien	13
II. Das Grundgesetz als Basis für eine Begriffsbestimmung der politischen Partei	15
III. Juristische Merkmale des Begriffs der politischen Partei	
1. Das Teilelement	18
2. Das Element des Politischen	18
3. Verwirklichung des Gemeinwohls	19
4. Mitwirkung bei der politischen Willensbildung	21
5. Das Parteiprogramm	25
6. Ernsthaftigkeit der politischen Zielsetzung	26
7. Dauer und Beständigkeit des Zusammenschlusses	27
8. Organisatorische Anforderungen	29
9. Räumlicher Wirkungskreis	31
IV. Stellungnahme und Ergebnis (Begriffsbestimmung der politischen Partei)	33
B. Der Begriff des Staatsorgans	
I. Ursprung und Entwicklung des Begriffs „Staatsorgan“	
1. Die Organismuslehre in der Staatsphilosophie	34
2. Die formaljuristische Konstruktion des Begriffs „Organ“ in der Theorie von der realen Verbandsperson	35
II. Der Begriff „Staatsorgan“ als terminus technicus	36
III. Die Rechtskonstruktion des Begriffs „Staatsorgan“	
1. Organ und Stellvertreter	37
2. Das Organ als Konstruktion sui generis	38
3. Organ und Organträger	39
4. Die Kompetenz	40
IV. Juristische Merkmale des Begriffs „Staatsorgan“	
1. Das Organ als Teil des Staates	40
2. Übernahme von Funktionen des Staates durch das Organ	41
3. Identifizierung des Staates durch das Organ	41
4. Die Rechtsnorm	
a) Das Staatsorgan im politischen Sinn	42
b) Rechtsnormen als Errichtungsgrund eines Staatsorgans	43

c) Rechtsnormen als Grundlage der Kompetenzverteilung zwischen Staatsorganen	44
V. Stellungnahme und Ergebnis	
(Begriffsbestimmung des Staatsorgans)	44
Zweiter Teil: Entwicklung des Gedankens einer Staatsorganshaft der deutschen politischen Parteien	
A. Die liberalen und konservativen Verfassungen des 19. Jahrhunderts	45
B. Die Rechtsstellung der politischen Parteien in der Weimarer Republik	
I. Verfassung und Gesetzgebung	
1. Die politischen Parteien in der Verfassung	47
2. Die politischen Parteien in verfassungsrechtlichen Nebengesetzen	47
II. Die politischen Parteien vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich	48
III. Die politischen Parteien in der Staatsrechtslehre	
1. Die politischen Parteien in der „Ignorierung“	50
2. Die politischen Parteien als Staatsorgane	51
3. Die politischen Parteien als Stellvertreter eines Staatsorgans	
a) „Stellvertreter des Organs Wahlberechtigter“	52
b) „Stellvertreter des Organs Volk“	53
IV. Zusammenfassung und Ergebnis	54
Dritter Teil: Die verfassungsrechtliche Problematik einer Anerkennung der politischen Parteien als Staatsorgane in der Bundesrepublik Deutschland	
A. Begriffskennzeichnung und Begriffsabgrenzung	
I. Legalisierung, Konstitutionalisierung, Inkorporation und Institutionalisierung	55
II. Der Begriff des „Parteienstaates“	56
B. Verfassung und Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland	
I. Verbindende und trennende Elemente zwischen Staat und politischen Parteien	
1. Die Rechtslage nach dem Grundgesetz	
a) „Mitwirkung“ der politischen Parteien (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG)	57
b) Sekundäre Stellung der Parteien hinter dem Volk (Art. 20 Abs. 2 GG)	61
c) Freiheit der Parteien vom Staat (Art. 20 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 1 GG)	62

d) Verhältnis von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG	64
2. Die Rechtslage nach den Verfassungen der deutschen Länder	67
II. Wahrnehmung von Funktionen des Staates durch die politischen Parteien	
1. Bei den Parlamentswahlen	70
2. Bei der Mitwirkung in den Parlamenten des Bundes	71
3. In der Bundesregierung	73
4. In der Rechtsprechung	74
III. Zusammenfassung und Ergebnis	75
C. Die politischen Parteien in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes	
I. Parteifähigkeit vor dem Bundesverfassungsgericht . .	79
II. Die politischen Parteien als „Staatsorgane“ . . .	82
III. Die politischen Parteien mit „Funktionen eines Verfassungsorgans“	84
IV. Die politischen Parteien als Antragsberechtigte einer Verfassungsbeschwerde	
1. Die Rechtsprechung des 1. Senates des Bundesverfassungsgerichtes	86
2. Abgrenzung der politischen Parteien als „andere Beteiligte“ im Sinn des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG gegenüber einer Antragsberechtigung in Verfassungs- beschwerden	87
3. Stellung der nicht rechtsfähigen politischen Parteien als Antragsberechtigte in Verfassungsbeschwerden .	89
D. Die politischen Parteien in der Staatsrechtslehre	
I. Die politischen Parteien als Staatsorgane	90
II. Die politischen Parteien als Gruppierungen des Volkes .	92
E. Abschließende Stellungnahme und Ergebnis	94
Vierter Teil: Die politischen Parteien im System des heutigen deutschen Rechts	
A. Die Möglichkeit einer Aufnahme der politischen Parteien in die mittelbare Staatsorganisation	96
B. Die politischen Parteien in der Rechtsform des bürgerlichen Rechts	
I. Die politischen Parteien als „mit öffentlichen Zuständig- keiten Beliehene“	99
II. Die politischen Parteien als Vereinigungen mit öffent- lichen Aufgaben	
1. Der Begriff der „öffentlichen Aufgabe“	100
2. Die politischen Parteien im Rahmen der Gruppen mit öffentlichen Aufgaben	102

Abkürzungsverzeichnis

AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (amtliche Sammlung)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes (amtliche Sammlung)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes (amtliche Sammlung)
BWG	Bundeswahlgesetz
ChE	Entwurf des Verfassungskonventes von Herrenchiemsee
DOV	Die öffentliche Verwaltung
DRP	Deutsche Reichspartei
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt
GB/BHE	Gesamtdeutscher Block / Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 (BGBI. S. 1)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
hrsg.	herausgegeben
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
l. Sp.	linke Spalte
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
r. Sp.	rechte Spalte
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (amtliche Sammlung)
SRP	Sozialistische Reichspartei
Vorbem.	Vorbemerkung

Literaturverzeichnis

Die in Gedankenstriche eingeschlossenen Angaben bezeichnen die bei der Zitierung verwendeten Abkürzungen.

- Bergsträsser, Ludwig: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom Jahre 1849 (Textausgabe), Bonn 1913 — Verfassung —
Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, 6. Auflage, München 1952 — Geschichte —
- Bloch, Konrad: Über Organschaft und die rechtliche Stellung der sog. Verbandsorgane
Rechts- und staatswissenschaftliche Dissertation, Leipzig 1904
- Van Calker, Fritz: Wesen und Sinn der politischen Parteien, 2. Auflage, Tübingen 1930
- Duverger, Maurice: Die politischen Parteien (Übersetzung von Siegfried Landshut), Tübingen 1959
- Empfehlungen der Staatsrechtlichen Abteilung des 38. Deutschen Juristentages in: Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages, Staatsrechtliche Abteilung, S. C 97 ff., Tübingen 1951
- Enneccerus-Kipp-Wolff: Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts. Ein Lehrbuch. Hrsg. von Hans Karl Nipperdey, 1. Halbband, 14. Auflage, Tübingen 1952
- Fleischhauer, Karl August: Die Grenzen der sachlichen Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichtes bei der Kontrolle der gesetzgebenden Gewalt, der Staatsleitung und der politischen Parteien.
Rechts- und staatswissenschaftliche Dissertation, Heidelberg 1960/61
- Forsthoff-Löwenstein-Matz: Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, Tübingen 1950
- Forsthoff, Ernst: Zur neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in: DOV 1955, S. 513 ff. — Rechtsprechung —
Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, Allgemeiner Teil, 8. Auflage, München und Berlin 1961 — Verwaltungsrecht —
- Friesenhahn, Ernst: Die Staatsgerichtsbarkeit in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hrsg. von Anschütz-Thoma, 2. Band, S. 523 ff., Tübingen 1932
- Füsslein, Werner: Deutsche Verfassungen (Textausgabe mit Nachtragsheften) Berlin und Frankfurt/Main 1951
- Geiger, Willi: Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 (Kommentar) Berlin und Frankfurt/Main 1952 — Bundesverfassungsgerichtsgesetz —
Einige Probleme der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit in: DOV 1952, S. 481 ff. — Probleme —

- von Gierke, Otto: Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorien in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 30. Band, S. 153 ff. und 265 ff., Tübingen 1874
- Giese, Friedrich: Parteien als Staatsorgane. Bemerkungen zum Plenarbeschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Juli 1954 in: AöR Band 80, S. 377 ff. (1955)
- Goessl, Manfred: Organstreitigkeiten innerhalb des Bundes, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, 5. Band, Berlin 1961
- Grewe, Wilhelm: Zum Begriff der politischen Partei, in: Festgabe für Erich Kaufmann, S. 65 ff., Stuttgart und Köln 1950
- Grundmann, Werner: Die Rathausparteien. Rechts- und staatswissenschaftliche Dissertation, Göttingen 1960/1961
- Hamann, Andreas: Das Grundgesetz, Berlin, Neuwied, Darmstadt, 1956
- Hartmann, Heinrich: Die Parteifähigkeit der politischen Parteien und Fraktionen in Verfassungsstreitigkeiten vor dem Staatsgerichtshof. Rechts- und staatswissenschaftliche Dissertation, Jena 1932
- Henke, Wilhelm: Die Parteien im Staat des Bonner Grundgesetzes, in: DOV 1958, S. 646 ff. — Die Parteien im Staat —
Die Parteien unter dem Gesetz, in DOV 1961, S. 13 ff.
— Die Parteien —
- Henrichs, Wilhelm: Der Parteibegriff im deutschen Kommunalwahlrecht, in: DVBl. 1952, S. 677 ff. — Parteibegriff im Kommunalwahlrecht —
Parteibegriff und Parteienregistrierung, in: DVBl. 1958, S. 227 ff.
— Parteibegriff —
- Hesse, Konrad: Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien (Referat) in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 17, S. 11 ff., Berlin 1959
- v. d. Heydte, Friedrich August: Freiheit der Parteien, in: Die Grundrechte, hrsg. von Neumann, Nipperdey, Scheuner, 2. Band, S. 457 ff., Berlin 1955
— Freiheit —
- v. d. Heydte-Sacherl: Soziologie der deutschen Parteien, München 1955
- Huber, Ernst Rudolf: Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1. Band, 2. Auflage, Tübingen 1953, 2. Band, 2. Auflage, Tübingen 1954
- Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Auflage, Tübingen 1905 — System —
Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage. Neudruck der Ausgabe von 1887, Tübingen 1919 — Gesetz und Verordnung —
Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, hrsg. von Walter Jellinek, Berlin 1922
— Staatslehre —
- Jerusalem, Franz: Die Staatsgerichtsbarkeit, Tübingen 1930

- Kaestl, Klaus: Die Stellung der politischen Parteien im öffentlichen Recht. Rechts- und staatswissenschaftliche Dissertation, Würzburg 1955
- Kaiser, Josef: Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1958
- Kaufmann, Erich: Über den Begriff des Organismus in der Staatslehre des 19. Jahrhunderts (Vortrag), Heidelberg 1908
- Kelsen, Hans: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, 2. Auflage, Tübingen 1923 — Hauptprobleme — Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925 — Staatslehre —
- Klein, Friedrich: Die Verfassung von Nordrhein-Westfalen, in: Recht-Staat-Wirtschaft, 3. Band, S. 166 ff., Düsseldorf 1951 — Verfassung —
- Koellreutter, Otto: Die politischen Parteien im modernen Staate, Breslau 1926 — Die politischen Parteien — Grundriß der allgemeinen Staatslehre, Tübingen 1933 — Staatslehre —
- Küchenhoff, Erich und Günther: Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Stuttgart 1957
- Lechner, Hans: Bundesverfassungsgerichtsgesetz (mit Ergänzungsband 1957) (Kommentar), München und Berlin 1954
- Leibholz, Gerhard: Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht, in: DVBl. 1950, S. 194 ff. — Volk und Partei — Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien (Referat) in: Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages, Staatsrechtliche Abteilung, S. C. 2 ff., Tübingen 1951 — Verhandlungen — Der Strukturwandel der modernen Demokratie, in: Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 78 ff., Karlsruhe 1958 — Strukturwandel —
- v. Mangoldt, Hermann: Das Bonner Grundgesetz (Kommentar), Berlin und Frankfurt/Main 1953
- v. Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz (Kommentar) 1. Band, 1955/57, 2. Band, 1959/1961, Berlin und Frankfurt/Main
- Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht, 9. Auflage, München und Berlin 1959
- Maunz-Dürig: Grundgesetz (Kommentar) München und Berlin 1960/61
- Menger, Christian-Friedrich: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der deutschen politischen Parteien, in: AöR Band 78, S. 149 ff. (1952/1953)
- Nawiasky, Hans: Allgemeine Staatslehre, 3. Band: Staatsrechtslehre, Einsiedeln, Zürich, Köln 1956
- Pannier, Karl: Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 31. Januar 1850 (Textausgabe), 4. Auflage, Leipzig 1908
- Parteiengesetzentwurf: Regierungsentwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien (Bundsratsdrucksache 294/59) — Entwurf — Beschluß des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien vom 23. 10. 1959 (Bundsratsdrucksache 294/59 — Beschluß) — Beschluß des Bundesrates —

- Parteienrechtskommission: Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, 2. Auflage, Frankfurt und Berlin 1958 — Bericht —
- Preuss, Hugo: Über Organspersönlichkeit. Eine begriffskritische Studie, in: Jahrbuch für Gesetzgebung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich. Hrsg. von Gustav Schmoller, 26. Jahrgang, S. 103 ff., Leipzig 1902
- Rabus, Günter: Die Rechtsstellung der politischen Parteien im deutschen Staatsrecht der Gegenwart. Rechts- und staatswissenschaftliche Dissertation, Göttingen 1950
- Radbruch, Gustav: Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hrsg. von Anschütz-Thoma, 1. Band, S. 285 ff., Tübingen 1930
- Reck, Hans Friedrich: Die politischen Parteien in Verfassung und Wirklichkeit. Rechts- und staatswissenschaftliche Dissertation, Marburg 1950
- Reif, Hans: Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien (Referat) in: Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages, Staatsrechtliche Abteilung, S. C 30 ff., Tübingen 1951
- Rousseau, Jean Jacques: Der Gesellschaftsvertrag oder Grundlagen des Staatsrechts (Übersetzung von Fritz Roepke), Rudolstadt 1953
- Schäfer, Hans: Die Regierungsvorlage eines Parteiengesetzes, in: NJW 1959, S. 1249 ff.
- Scheuner, Ulrich: Grundfragen des modernen Staates, in: Recht-Staat-Wirtschaft, 3. Band, S. 126 ff., Düsseldorf, 1951 — Grundfragen — Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und das Verfassungsrecht der Bundesrepublik, in: DVBl. 1952, S. 613 ff. — Rechtsprechung — Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, in: Recht-Staat-Wirtschaft, 4. Band, S. 88 ff., Düsseldorf 1953 — Garantien — Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat, in: DVBl. 1958, S. 641 ff. — Die Parteien —
- Schmidt, Richard: Allgemeine Staatslehre. 1. Band: Die gemeinsamen Grundlagen des politischen Lebens, Leipzig 1901
- Schmitt, Carl: Der Begriff des Politischen, 5. Auflage, Hamburg 1938 — Begriff des Politischen — Verfassungslehre, 3. Auflage (unveränderter Neudruck), Berlin 1957 — Verfassungslehre —
- Schneider, Peter: Ignaz Paul Vital Troxler und das Recht. Heft 4 der Studien zur Staatslehre und Rechtsphilosophie. Hrsg. von Giacometti und Schindler, Zürich 1948 — Troxler und das Recht — Ausnahmezustand und Norm. Eine Studie zur Rechtslehre von Carl Schmitt, Stuttgart 1957 — Ausnahmezustand und Norm —

- Seifert, Karl Heinz: Zur Rechtsstellung der politischen Parteien, in: DÖV 1956, S. 1 ff. — Rechtsstellung —
- Das Bundeswahlgesetz (Kommentar), Berlin und Frankfurt/Main 1957 — Bundeswahlgesetz —
- Smend, Rudolf: Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, S. 11 ff., München 1955
- Thoma, Richard: Allgemeine Staatslehre, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Hrsg. von Elster, Weber und Wieser, 7. Band, S. 724 ff. (4. Auflage), Jena 1926
- Triepel, Heinrich: Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Berlin 1928
- Türk, Hans Gerd: Artikel 21 Abs. 1 GG und die Fragen eines Parteiengesetzes. Rechts- und staatswissenschaftliche Dissertation, Köln 1959/1960
- Walther, Gottfried: Die Stellung der politischen Parteien, der Berufsverbände und der Kirchen im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland. Rechts- und staatswissenschaftliche Dissertation, Münster 1955
- Weber, Werner: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1951
- Weiler, Karl Hugo: Die Parteien in den Gemeinden und das Parteienrecht des Bundes, Rechtswissenschaftliche Dissertation, Köln 1959
- Wernicke, Hans Georg: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), (Abschnitt zu Art. 21 GG), Hamburg 1950
- Willms, Günter: Zur Problematik eines Parteiengesetzes, in: JZ 1958, S. 265 ff

Erster Teil

Begriffliche Grundlegung

A. Der Begriff der politischen Partei

I. Zur Entstehung und Entwicklung der modernen politischen Parteien

„Politische Parteien“ lassen sich in jeder geschichtlichen Epoche feststellen. In diesem Sinn wurde die griechische Polis wie die römische Republik weitgehend von dem Streit politischer Gruppen geprägt, und auch das Mittelalter ist über weite Zeiträume von der Auseinandersetzung großer Parteien geformt worden. Aber so wenig wie man Staatswesen der Vergangenheit mit dem modernen Staat ohne weiteres in Beziehung setzen kann, lassen sich politische Gruppen verschiedener Epochen miteinander vergleichen.¹⁾

Die modernen politischen Parteien sind erst entstanden, als im europäisch-westlichen Kulturkreis der Absolutismus einer Regierungsform wich, die größeren Volksschichten — vor allem dem Bürgertum — allmählich eine politische Bewegungsfreiheit einräumte. Im Kampf um diese Freiheit, der ein Kampf um die Institution eines Parlamentes und um eine „verbriefte“ freiheitliche Verfassung war, bildeten sich die heutigen politischen Parteien. Ihre Entwicklung läuft somit parallel zur Geschichte des Parlamentarismus.²⁾

So wie die Anfänge des parlamentarischen Systems in den einzelnen Staaten zeitlich auseinanderliegen, setzte auch die Entwicklung des Parteiwesens in den verschiedenen Staaten nicht zur gleichen Zeit ein. In England entstanden schon im Zusammenhang mit der „glorreichen Revolution“ die Parteien der Whigs und Tories, in den USA im Zuge eigener Staatsgründung die der Föderalisten und Republikaner sowie in Frankreich zu Beginn der Revolution von 1789 die Girondisten und Jakobiner.³⁾

Im Vergleich hierzu sind die deutschen politischen Parteien noch jung. Erst in der Revolution von 1848 konnten sich politische Gruppen auf breiterer Basis entwickeln, aus denen sich allmählich die späteren Hauptparteirichtungen der Liberalen, Demokraten und Konservativen bildeten, zu denen in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts katholisch-konfessionelle und sozialistische Parteien hinzutraten. Mehrere Umstände hemmten jedoch die freie Entfaltung dieser Parteien.

Schon der politische Liberalismus stand den Parteien bis zu einem gewissen Grad fremd gegenüber. Durch die politische Wahl — vor allem mit Hilfe des technischen Prinzips der Mehrheitswahl — sollten Abgeordnete in die Parlamente gelangen, die geistig, sozial und wirtschaftlich unabhängig, eine

¹⁾ Vgl. Koellreutter — Die politischen Parteien — aaO. S. 7; Schmidt aaO. S. 224 und Duverger aaO. S. 1

²⁾ Vgl. Bergsträsser — Geschichte — aaO. S. 4; Triepel aaO. S. 13; Duverger aaO. S. 2 und Entwurf (Begründung) aaO. S. 10 I. Sp.

³⁾ Vgl. auch Parteienrechtskommission — Bericht — aaO. S. 1/2

„Aristokratie des Volkes“⁴⁾ bilden. Diese in jeder Beziehung unabhängigen Abgeordneten hatten in freier Aussprache — nur von Vernunft und Sachkenntnis geleitet — Entschlüsse zu fassen, die nach liberaler Überzeugung die für die Allgemeinheit besten Entscheidungen darstellen. Um die Unabhängigkeit dieser Abgeordneten zu erhalten, widersetzte man sich der Bildung politischer Parteien.⁵⁾

Ebenso ist die Existenz politischer Parteien nicht ohne weiteres mit der demokratischen Ideologie vereinbar. Diese — vorwiegend eine Theorie der unmittelbaren Demokratie — geht von der Souveränität des Volkes und von der Identität von Regierenden und Regierten aus. Deshalb darf es keine politischen Parteien geben; denn sie „verfälschen“ die *volonté générale*. Aus diesem Grund wendet sich Rousseau gegen politische Gruppen: „Aber wenn sich Parteien und Sondergemeinschaften auf Kosten der großen Gemeinschaft bilden, so wird der Wille jeder dieser Gemeinschaften ihren Mitgliedern gegenüber allgemein und dem Staat gegenüber ein Sonderwille . . . Um also den Gemeinwillen genau auszudrücken, darf es keine Sondergemeinschaften im Staate geben, und jeder Staatsbürger darf nur seine eigene Meinung äußern.“⁶⁾

Nicht nur diese theoretische Einstellung, sondern auch die politische Praxis der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war der Entfaltung der deutschen politischen Parteien nicht günstig. Während sich in England das Parteiwesen allmählich harmonisch in das Verfassungsleben eingefügt hatte und auch in Frankreich — allerdings mit Rückschlägen — kontinuierlich fortentwickelte, mußten sich die deutschen politischen Parteien ununterbrochen mit dem damaligen Regierungssystem auseinandersetzen.⁷⁾ Bismarcks Politik bot ihnen kaum eine Gelegenheit, ihre Stellung im Staate entscheidend zu festigen. Erst nach der Revolution von 1918 wurden sie auch in Deutschland zu den maßgebenden Elementen im Staat. Hineingezogen in den Kampf der Anhänger und Gegner der neuen Staatsform, hatten sie jedoch wiederum keine Möglichkeit zur ruhigen Entfaltung, so daß sie auf die Dauer den innerpolitischen Schwierigkeiten und der Wirtschaftskrise nicht gewachsen waren.

Als man nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945 vor einem neuen Anfang stand, konnten die sich allmählich wieder formierenden Parteien auf eine — wenn auch kurze und wechselvolle — politische Entwicklung zurückblicken; als sie jedoch in das Grundgesetz einbezogen und damit auch staatsrechtlich in den Vordergrund gerückt wurden, betrat der Verfassungsgeber „Neuland“⁸⁾.

⁴⁾ Leibholz — Verhandlungen — aaO. S. C 4

⁵⁾ Vgl. Triepel aaO. S. 15

⁶⁾ aaO. 2. Buch, 3. Kapitel (S. 63); vgl. hierzu auch das Urteil des 1. Senates des Bundesverfassungsgerichtes vom 23. 10. 1952 (BVerfGE 2, 1 (10/11))

⁷⁾ Parteienrechtskommission — Bericht — aaO. S. 5

⁸⁾ Maunz-Dürig aaO. Rdnr. 1 zu Art. 21

II. Das Grundgesetz als Basis für eine Begriffsbestimmung der politischen Partei

Da das Grundgesetz die politischen Parteien in Art. 21 ausdrücklich erwähnt, ist bei der Bestimmung des Begriffs der politischen Partei von dieser Vorschrift auszugehen.

In Art. 21 GG heißt es:

(1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.

(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

(3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.

In der gesamten Verfassung findet sich nur an diesen beiden Stellen der Ausdruck „Partei“.

Inwieweit sich aus Art. 21 — insbesondere aus Abs. 1 Satz 1 — rechtliche Folgerungen für den Begriff und die Stellung der politischen Parteien herleiten lassen, ist bestritten worden. Forsthoff vertritt die Ansicht, daß Art. 21 Abs. 1 nur „offenbar deklaratorisch gemeint“ sei. „Er soll den bestehenden Zustand legalisieren. Deshalb können aus ihm allein und unmittelbar rechtliche Folgerungen nicht hergeleitet werden.“¹⁰⁾

Forsthoff blieb bisher der einzige Vertreter dieser Auffassung. Aus dem Sinn des Abs. 1 Satz 1 und aus seinem inneren Zusammenhang in Art. 21 wird allgemein gefolgert, daß diese Vorschrift normative Kraft haben müsse.¹¹⁾ Zudem bestimmt Art. 21 Abs. 3 GG ausdrücklich, daß Näheres zu den Absätzen 1 und 2 durch Bundesgesetze geregelt werden soll. Hieraus folgt, daß diesen Bestimmungen unmittelbar rechtliche Wirkung zukommt.¹²⁾

Ob andererseits diese ausdrückliche Erwähnung der Parteien im Grundgesetz dazu zwingt, einen abstrakten Parteibegriff zu finden, erscheint Geiger zweifelhaft. Wie das Volk, „so sei auch die politische Partei „eine elementare Erscheinung des politischen Lebens, die der Gesetzgeber vorfindet und hinnehmen muß, an die er in seinen Gesetzen anknüpfen, die er aber nicht exakt definieren kann, ohne Gefahr zu laufen, ihr Wesen zu verfehlen oder

¹⁰⁾ — Parteien — aaO. S. 11/12

¹¹⁾ So Grewe aaO. S. 69, Fußnote 1; Menger aaO. S. 158/159; v. Mangoldt-Klein aaO. Anm. II, 3 zu Art. 21 (S. 614); v. d. Heyde — Freiheit — aaO. S. 464, Fußnote 50; Entwurf (Begründung) aaO. S. 10

¹²⁾ Vgl. auch die Urteile des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichtes vom 23. 10. 1952 (SRP-Urteil) und vom 17. 8. 1956 (KPD-Urteil) in: BVerfGE 2, 1 (13/14) und 5, 85 (111 und 134)

zu verfälschen". Es sei vielmehr Aufgabe des Bundesverfassungsgerichtes, „im Einzelfall vom Tatsächlichen“ her festzustellen, ob eine Vereinigung als Partei im Sinne des Art. 21 GG anzusehen ist. „Man kann aber den Begriff der Partei nicht abstrakt und allgemeingültig bestimmen.“¹³⁾

Auch Willms hält es nicht für zweckmäßig, daß der Gesetzgeber den Begriff der politischen Partei definiert: „Doch erscheint die vorgesehene gesetzliche Fixierung der Definition allein deshalb wenig sinnvoll, weil sie jedenfalls das Bundesverfassungsgericht nicht binden könnte.“¹⁴⁾

In diesem Sinn hatte schon die Parteienrechtskommission darauf hingewiesen, daß der „Bundesgesetzgeber keine authentische Interpretation des Grundgesetzes“ vornehmen könne, und festgestellt: „Die gesetzliche Präzisierung und Konkretisierung des Parteibegriffs . . . ist durch das Bundesverfassungsgericht überprüfbar.“¹⁵⁾ Die Kommission hatte jedoch die Verpflichtung des Gesetzgebers zu einer Begriffsbestimmung aus Art. 21 Abs. 3 GG hergeleitet¹⁶⁾. Auch das Bundesverfassungsgericht hielt — in einer sehr vorsichtigen Formulierung — eine gesetzliche Konkretisierung für erforderlich: „So weit in Art. 21 GG Wesen und verfassungsmäßige Stellung, Aufgaben und Pflichten der politischen Parteien allgemein umrissen werden, mag das näherer Ausgestaltung und Präzisierung in einem Parteiengesetz fähig und in gewissem Umfang auch bedürftig sein . . .“¹⁷⁾

Vor allem die Rechtssicherheit fordert eine genaue Abgrenzung der Gruppen, die unter das Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG und unter die besonderen Anforderungen des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 und 4 GG fallen sollen.¹⁸⁾ Unter Hinweis auf die Landesgesetzgebung erklärt in diesem Sinne auch das Bundesverwaltungsgericht: Der Gesetzgeber müsse einen Begriff der politischen Partei definieren, „weil ohne eine Begriffsbestimmung der Art. 21 GG ausgehöhlt oder wenigstens in seiner Anwendung dadurch erschwert werden könnte, daß die Länder den Begriff der politischen Partei verschieden auslegen und versuchen, wirklichen politischen Parteien die privilegierte Stellung gemäß Art. 21 GG vorzuenthalten oder Vereinigungen, die nicht politische Parteien im Sinne des Grundgesetzes sind, die privilegierte Stellung von politischen Parteien zukommen zu lassen“.¹⁹⁾

Bejaht man somit die Notwendigkeit einer Parteiendefinition, erhebt sich die weitere Frage, ob man eine perfektionierte, ins einzelne gehende Begriffsbestimmung der politischen Partei oder eine zurückhaltende Definition

¹³⁾ — Bundesverfassungsgerichtsgesetz — aaO. Vorbem. 1 zu § 43 (S. 158)

¹⁴⁾ aaO. S. 265 r. Sp.

¹⁵⁾ — Bericht — aaO. S. 124

¹⁶⁾ — Bericht — aaO. S. 123

¹⁷⁾ Urteil des 1. Senats vom 17. 8. 1956 (KPD-Urteil) in: BVerfGE 5, 85 (111)

¹⁸⁾ Vgl. Schäfer aaO. S. 1250 r. Sp.

¹⁹⁾ Urteil des 7. Senats vom 20. 12. 1957 (BVerwGE 6, 96 (97)). Gerade im Hinblick auf eine drohende „bedenkliche Rechtsunsicherheit“ hat auch die Bundesregierung eine Begriffsbestimmung der politischen Partei in den Parteiengesetzentwurf aufgenommen; vgl. Entwurf (Begründung) aaO. S. 12 r. Sp. und § 1 des Entwurfes

anstreben soll. Bei ihrer Beantwortung ist davon auszugehen, daß es sich bei der Regelung des Rechts der politischen Parteien und deren Begriffsbestimmung auch heute noch weitgehend um Neuland handelt und die Diskussion um die politischen Parteien noch nicht abgeschlossen ist und auch nicht abgebrochen werden darf.²⁰⁾ Zudem weisen die Auseinandersetzungen um die Formulierung eines Parteienartikels im Parlamentarischen Rat und seinen Ausschüssen²¹⁾ sowie die erarbeitete äußerst vorsichtige Kompromißformel des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG darauf hin, daß der Verfassungsgeber einen perfektionierten Begriff nicht angestrebt hat — also eine zurückhaltende Definition zu suchen ist.²²⁾

Bei einer derartigen Begriffsbestimmung muß von vornherein geklärt werden, ob man mehr auf die „elementare Erscheinung des politischen Lebens“²³⁾, d. h. auf die politisch-soziologischen Gegebenheiten, oder auf die im Grundgesetz zum Ausdruck kommenden Merkmale eines Parteibegriffs zurückgreifen soll. Den zweiten Weg ist die Parteienrechtskommission gegangen; sie hat für ihre Untersuchung gleichsam als Leitsatz vorangestellt: „Der Begriff der politischen Partei ist in seinen konstituierenden Elementen im Grundgesetz vorgezeichnet, insoweit also von Verfassungs wegen festgelegt.“²⁴⁾ Offenbar im gleichen Sinn heißt es im Entwurf des Parteiengesetzes: „Die gesetzliche Konkretisierung des Parteienbegriffs muß sich im Rahmen des vom Grundgesetz vorgezeichneten Erscheinungsbildes der politischen Partei halten.“²⁵⁾

Wenn man sich in dieser Weise auf die im Grundgesetz erkennbaren Begriffsmerkmale beschränken soll, dann nur unter der Voraussetzung, daß man zu der Auffassung gelangt ist, Art. 21 GG bzw. die gesamte Verfassung enthielten schon alle Elemente einer Begriffsbestimmung. Die Tatsache jedoch, daß Art. 21 lediglich den Ausdruck „Partei“ verwendet, ohne ihn zu definieren, weist darauf hin, daß das Grundgesetz keine Begriffsbestimmung enthält, sondern sie vielmehr voraussetzt.²⁶⁾ Insofern darf man m. E. nicht davon ausgehen, die „konstituierenden Elemente des Begriffes seien im Grundgesetz vorgezeichnet“.²⁷⁾ Auch etwaige nicht im Grundgesetz selbst enthaltenen Merkmale können in den Begriff der politischen Partei hineingenommen werden. Nur wenn sie im Widerspruch zum Grundgesetz stehen, scheiden sie für eine Definition aus.

²⁰⁾ Vgl. Entwurf (Begründung) aaO. S. 12 I. Sp.

²¹⁾ Vgl. Forsthoff-Löwenstein-Matz aaO. S. 41

²²⁾ So auch Entwurf (Begründung) aaO. S. 12 r. Sp., der aus der im „wesentlichen nur klarstellenden Bedeutung“ der Vorschriften des GG diese Folgerungen zieht. Vgl. auch Hesse aaO. S. 28 und die oben erwähnte Formulierung in BVerfGE 5,85 (111)

²³⁾ Geiger — Bundesverfassungsgerichtsgesetz — aaO. Vorbem. 1 zu § 43 (S. 158)

²⁴⁾ — Bericht — aaO. S. 123

²⁵⁾ Entwurf (Begründung) aaO. S. 12 r. Sp.

²⁶⁾ Vgl. v. d. Heydte — Freiheit — aaO. S. 463 und Henrichs — Parteibegriff — aaO. S. 229 I. Sp.

²⁷⁾ Parteienrechtskommission — Bericht — aaO. S. 123

III. Juristische Merkmale des Begriffs der politischen Partei

1. Das Teilelement

Schon die etymologische Herleitung *pars* — Partei zeigt, daß unter einer „Partei“ stets der Teil einer Gesamtheit zu verstehen ist.²⁸⁾ Das Ganze, dessen Teil die politische Partei bildet, ist das Volk im Sinne der Aktivbürgerschaft oder — wie Henrichs formuliert — die politischen Parteien sind „Segmente aus dem Vollkreis der Aktivbürgerschaft“.²⁹⁾ Als Teile des Volkes sind sie „ergänzungsbedürftig“³⁰⁾; eine zum Ganzen überhöhte „Partei“ ist somit schon begrifflich keine politische Partei mehr. Der Begriff der Partei setzt also das Vorhandensein mehrerer Parteien voraus.³¹⁾

Diese Vorstellung kommt auch im Grundgesetz zum Ausdruck; denn es spricht in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 von den „Parteien“ und macht durch diesen Plural deutlich, daß es von einem Mehrparteiensystem ausgeht.³²⁾ Damit ist nicht ausgeschlossen, daß eine Partei bemüht sein darf, ihren Mitglieder- und Wirkungskreis ständig zu erweitern und so zu einer „Volkspartei“³³⁾ zu werden. Partei bleibt sie so lange, wie sie sich als „Teilgruppe versteht und bescheidet“.³⁴⁾

Politische Parteien sind somit begrifflich zunächst als Teile des Volkes zu kennzeichnen. Diesen Charakter besitzen jedoch auch andere Gruppen und Vereinigungen, wie z. B. Kirchen, Gewerkschaften usw. Zum Teilelement muß noch ein weiteres spezifisches Merkmal treten; es ist aus dem Ausdruck „politisch“ zu gewinnen.

2. Das Element des Politischen

Das Grundgesetz spricht in Art. 21 Abs. 1 und 2 von „Parteien“; das Attribut „politisch“ fehlt. Doch besteht kein Zweifel, daß das Grundgesetz politische Parteien meint und nur ein Pleonasmus vermieden werden sollte.³⁵⁾

Nach der Auffassung von Carl Schmitt ist das Charakteristikum der politischen Gruppen, daß sie im Kampf gegen den Feind stehen, mit dem Ziel, ihn zu besiegen, d. h. ihn auszuschalten.³⁶⁾ Der denkbare Feind einer Partei ist die andere Partei, die es zu „überrollen“ gilt. Hierin liegt aber ein Widerspruch zum Teilelement: eine Gruppe, welche die Gegengruppe zu

²⁸⁾ Vgl. Henrichs — Parteibegriff — aaO. S. 230 I. Sp.

²⁹⁾ — Parteibegriff — aaO. S. 229 r. Sp.; der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichtes charakterisiert sie als „Vereinigungen von Staatsbürgern“ (BVerfGE 3,333 (403))

³⁰⁾ Leibholz — Volk und Partei — aaO. S. 196 r. Sp.

³¹⁾ Vgl. Türk aaO. S. 18

³²⁾ Vgl. Wernicke aaO. Anm. II 1 b zu Art. 21

³³⁾ Leibholz — Volk und Partei — aaO. S. 196 r. Sp.

³⁴⁾ Scheuner — Grundfragen — aaO. S. 143

³⁵⁾ Vgl. Grewe aaO. S. 68; v. Mangoldt-Klein aaO. Anm. III 2 zu Art. 21 (S. 620); Maunz-Dürig aaO. Rdnr. 9 zu Art. 21.

Es soll im folgenden kein abschließender Begriff des Politischen erarbeitet werden, sondern nur eine Festlegung des Inhalts des Politischen im Zusammenhang mit dem Parteibegriff.

³⁶⁾ Vgl. Schmitt — Begriff des Politischen — aaO. S. 7 und S. 15; hierzu im einzelnen Schneider — Ausnahmezustand und Norm — aaO. S. 140

vernichten trachtet, will keine Teilgruppe sein. Der Begriff des Politischen bei Schmitt ist somit nicht geeignet, zu einer Charakterisierung der politischen Parteien beizutragen.

Auch v. d. Heydte spricht davon, daß die Begriffsbestimmung der politischen Partei als Kampfverband „unbefriedigend“³⁷⁾ sei. Ebenso wendet sich Grewe gegen diese einseitige Charakterisierung des Politischen, da sie „auf unannehmbaren Voraussetzungen“ aufgebaut sei und „zu unerträglichen Ergebnissen“³⁸⁾ führe. Durch diese Deutung werde „der Sinn des politischen Handelns in sein Gegenteil verkehrt, denn die spezifisch politische Methode ist nicht aktuelle oder potentielle Gewaltanwendung, sondern das Gegenteil davon...“³⁹⁾

Man hat deshalb den Beziehungspunkt des politischen Handelns als Kriterium der Politik in den Vordergrund gestellt. In diesem Sinn hält bereits Jellinek „gemeinsame, auf bestimmte staatliche Ziele gerichtete Überzeugungen“⁴⁰⁾ für das entscheidende Merkmal des Politischen.

Dieser Formulierung ist deshalb zuzustimmen, weil sie die Möglichkeit bietet, sowohl die verfassungsmäßige als auch die verfassungswidrige Partei in den Begriff der politischen Partei aufzunehmen. Hierzu zwingt Art. 21 Abs. 2 GG; denn bis zur ausdrücklichen Auflösung durch das Bundesverfassungsgericht bleibt auch die verfassungswidrige Partei ihrem Begriff nach eine Partei im Sinne des Art. 21 GG.⁴¹⁾

Demgegenüber würde die Freund-Feind-Lehre Carl Schmitts leicht zu einer sehr einseitigen Begriffsbestimmung führen, in der die Charakterisierung des Politischen der „Entartungsform“ der verfassungswidrigen Partei zu nahe käme. Das Hervorheben des Staates als Beziehungspunkt einer politischen Tätigkeit ist dagegen indifferent und verleiht dadurch der Formulierung den nötigen Spielraum; denn sowohl eine verfassungswidrige als auch eine verfassungstreue Partei sucht auf den Staat einzuwirken.

In diesem Sinn wird man in Anlehnung an die Charakterisierung Jellineks ganz allgemein sagen müssen: eine Gruppe ist dann eine politische Vereinigung, wenn sie — gleichgültig in welcher Art und Weise — versucht, auf den Staat Einfluß auszuüben.

3. Verwirklichung des Gemeinwohls

Es gibt viele Gruppen, die derartige politische Ziele verfolgen, ohne daß sie dem Typus der politischen Partei entsprechen, wie z. B. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und auch die Kirchen. Das Teilelement und das Merk-

³⁷⁾ v. d. Heydte-Sacherl aaO. S. 5; vgl. auch Leibholz — Volk und Partei — aaO. S. 196 r. Sp.

³⁸⁾ aaO. S. 73

³⁹⁾ aaO. S. 74

⁴⁰⁾ — Staatslehre — aaO. S. 114; vgl. auch Grewe aaO. S. 75/76 und Maunz-Dürig aaO. Rdnr. 17 zu Art. 21

⁴¹⁾ Vgl. Parteienrechtskommission — Bericht — aaO. S. 125 und das Urteil des 7. Senats des Bundesverwaltungsgerichtes vom 20. 12. 1957 (BVerwGE 6,96 (98/99))

mal politischer Ziele erschöpfen also den Begriff der politischen Partei nicht. Es müssen weitere spezifische Merkmale gefunden werden, die die Parteien von anderen im Staate tätigen Gruppen abgrenzen.

Hierbei unterscheidet Grewe den Parteibegriff im soziologischen und verfassungsrechtlichen Sinn⁴²⁾; Parteien im soziologischen Sinn nennt er ganz allgemein alle die Gruppen, die im Staat um die Macht kämpfen. Für den verfassungsrechtlichen Parteibegriff sei es jedoch notwendig, als „ethischen Grundbegriff“ das Merkmal der „Verwirklichung des Gemeinwohls“⁴³⁾ in die Definition aufzunehmen. Art. 38 GG biete hierfür Anhaltspunkte; er lege das Prinzip des freien Mandates fest und schließe damit die Vertretung von Sonderinteressen aus. Auch der Begriff der „politischen Willensbildung“ in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG müsse in dem Sinn interpretiert werden, „daß er auf die Bildung eines überparteilichen, am Gemeinwohl des Ganzen orientierten Gesamtwillens gerichtet ist.“⁴⁴⁾

Aus dem Begriff der „politischen Willensbildung des Volkes“ wird man diese Folgerung allerdings nicht ziehen können. M. E. darf aus dem Wortlaut der Bestimmung eine so spezielle Auslegung nicht hergeleitet werden; auch der Sinn der Vorschrift — die lediglich ganz allgemein die Aufgaben der Parteien bestimmen will — läßt derartige Schlüsse nicht zu.

Ebensowenig kann dieses Begriffselement aus Art 38 Abs. 1 Satz 2 GG entnommen werden. Man wird in Übereinstimmung mit Grewe aus dieser Vorschrift zwar das Prinzip des freien Mandates herleiten können⁴⁵⁾, es ist aber nicht möglich, daraus zu folgern, daß die Vertretung von Sonderinteressen durch Parteien ausgeschlossen sei und daß die Anerkennung derartiger Sonderinteressen das „Gemeinwohl“ schädige.

Wenn man die Parteien als Teile des Volkes ansieht, muß man ihnen die Befugnis zuerkennen, die politischen Auffassungen ihrer jeweiligen „Anhänger“ zu vertreten und den politischen Meinungen anderer Gruppen entgegenzuwirken. Insofern wird es — mehr oder minder — immer interessengerichtete Parteien geben, solange ein Mehrparteiensystem besteht.

Zudem gilt Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich nur für Abgeordnete, nicht für die Parteien selbst. Aber auch im Bereich des Parlamentes will diese Bestimmung nicht die Wahrnehmung von Interessen prinzipiell verbieten. Der Abgeordnete darf — nur seinem Gewissen verpflichtet — auch die Interessen vertreten, die er für förderungswürdig hält;⁴⁶⁾ dies kann weder den Abgeordneten und erst recht nicht den Parteien in dieser Allgemeinheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG versagt werden.

⁴²⁾ Vgl. aaO. S. 82

⁴³⁾ aaO. S. 78; auch Henrichs — Parteibegriff — aaO. S. 231 I. Sp. sieht die „Legitimierung am Gemeinwohl“ als ein „Wesensmerkmal“ der politischen Parteien an.

⁴⁴⁾ aaO. S. 81

⁴⁵⁾ Vgl. hierzu Abschnitt B I 1 c des 3. Hauptteils

⁴⁶⁾ Vgl. v. Mangoldt-Klein aaO. Anm. IV 3 zu Art. 38 (S. 888)

Über diese Erwägungen hinaus erheben sich gegen den Vorschlag Grewes weitere Bedenken, auf die er selbst hinweist: „daß nämlich eine solche Aufforderung eine reine Formalität bedeute und überdies die politische Unaufrichtigkeit geradezu herausfordere“. Er selbst hält diese Einwände zwar für „gewichtig“, aber — m. E. zu Unrecht — nicht für „durchschlagend“⁴⁷⁾; denn es fehlt jeglicher Maßstab, um an objektiven Kriterien die Tätigkeit für ein Gemeinwohl zu beurteilen. Ein derartiges „ethisches“ Merkmal würde den notwendig formalen Parteibegriff sprengen und gleichzeitig die Gefahr in sich bergen — sofern das „Gemeinwohl“ überhaupt im Einzelfall festgestellt werden könnte — eine Gruppe mit verfassungswidrigen Zielen aus dem Parteibegriff auszuschließen. Hiergegen würde — wie bereits erwähnt — Art. 21 Abs. 2 GG sprechen.

Es kann also weder aus dem Grundgesetz selbst noch aus allgemeinen Erwägungen heraus gefolgert werden, daß das Ziel der „Verwirklichung des Gemeinwohls“ in den Begriff der politischen Partei aufzunehmen ist.

4. Mitwirkung bei der politischen Willensbildung

Das Grundgesetz selbst gibt einen Anhaltspunkt für die weitere Bestimmung des Parteibegriffs, indem es in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 die „Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes“ als Aufgabe der politischen Parteien ausdrücklich festlegt.

Zu der Frage, wie dieses Merkmal zu interpretieren sei, haben sich in der Parteienrechtskommission zwei Auffassungen gebildet, die so unvereinbar waren, daß sie zu zwei Vorschlägen für eine Legaldefinition führten.⁴⁸⁾ Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder definierte: es handele sich bei den politischen Parteien um Vereinigungen, „die sich . . . zum Ziele setzen, unmittelbar auf die politische Willensbildung des Volkes Einfluß zu nehmen und die dieses Ziel durch Beteiligung an den Wahlen zum Bundestag oder zu den Vertretungskörperschaften der Länder zu verfolgen bereit sind“.⁴⁹⁾ Nach der Mindermeinung ist hinzuzusetzen: „ . . . die dieses Ziel durch Beteiligung an den Wahlen zum Bundestag oder zu den Vertretungskörperschaften der Länder oder in ähnlicher Weise zu verfolgen bereit sind.“⁵⁰⁾

Beide Auffassungen stimmen somit nur darin überein, daß sie die Beteiligung an Wahlen als Bestandteil der politischen Willensbildung des Volkes im Sinn des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG anerkennen. Dieser Ansicht ist zuzustimmen: das Volk — genauer die Aktivbürgerschaft — offenbart seine Meinung zu politischen Fragen im Rahmen der Wahlen. Bei ihrer Vorbereitung wirken die Parteien mit, und zwar einmal dem Volk gegenüber durch Einflußnahme auf die öffentliche Meinung, ferner dem Staatsapparat

⁴⁷⁾ aaO. S. 79; vgl. auch die Kritik von v. d. Heydte (v. d. Heydte-Sacherl aaO. S. 6)

⁴⁸⁾ Vgl. — Bericht — aaO. S. 134 und S. 135; s. auch S. 127

⁴⁹⁾ — Bericht — aaO. S. 134

⁵⁰⁾ — Bericht — aaO. S. 135

gegenüber, dem sie ihre Parteimitglieder als Wahlhelfer zur Verfügung stellen.⁵¹⁾ Die Funktionen der Parteien als sog. „Wahlvorbereitungsorganisationen“⁵²⁾ decken sich also mit Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG.

Die Mindermeinung in der Parteienrechtskommission geht über diese Interpretation des Art. 21 Abs. 1 GG hinaus, indem sie neben der Beteiligung an Wahlen eine politische Willensbildung in „ähnlicher Weise“ anerkennt. Insbesondere ist nach ihr auch dann noch der Begriff der politischen Partei erfüllt, „wenn in unmittelbarer Form eine Einflußnahme auf die politische Willensbildung erstrebt wird“.⁵³⁾ „Von diesem Standpunkt aus wäre der Parteibegriff, soweit er politische Vereinigungen, die den Wahlen fernbleiben, nicht umfaßt, verfassungswidrig.“⁵⁴⁾

Nach dieser Auffassung wären also außerparlamentarische Gruppen, die zwar politische Ziele verfolgen, jedoch weder an Wahlen noch an der parlamentarischen Verantwortung teilnehmen wollen, dem Begriff nach schon Parteien. In diesem Sinn müßte man auch Interessenverbände — so die Gewerkschaften, Vertriebenenverbände usw. — bereits zu den politischen Parteien rechnen.

Dieser Auffassung hält die Mehrheit der Parteienrechtskommission entgegen, „der inneren Logik des Art. 21 Abs. 1 Satz 1“ entspreche nur eine Mitwirkung bei der politischen Willensbildung in den „von der Verfassung vorgesehenen Formen“⁵⁵⁾. Worin aber diese „innere Logik“ liegt, kommt nicht zum Ausdruck. An anderer Stelle wird lediglich darauf hingewiesen, „daß die Beteiligung an parlamentarischen Wahlen und an der parlamentarischen Arbeit in einem parlamentarisch-demokratischen Staate zum Wesen der Partei gehöre.“⁵⁶⁾

Damit muß die Mehrheitsmeinung einräumen, daß sie der Minderheitsmeinung nicht mit Argumenten aus dem Wortlaut des Art. 21 Abs. 1 GG entgegenzutreten kann, da er über die Formen der politischen Willensbildung — insbesondere über das Erfordernis einer Wahlbeteiligung und einer parlamentarischen Verantwortung — keine konkreten Angaben enthält. Die Mehrheitsmeinung hat aber m. E. zu Recht darauf hingewiesen, daß den politischen Parteien mittelbar aus der Verfassung und aus ihren politisch-soziologischen Grundlagen eine bestimmte Form der Willensbildung „vor“-geschrieben ist. Die Möglichkeit, auf diesem Weg ein Begriffsmerkmal der politischen Partei zu gewinnen, ist — wie zu Beginn ausgeführt⁵⁷⁾ — zulässig, soweit dabei keine Elemente übernommen werden, die im Widerspruch zum Grundgesetz stehen.

⁵¹⁾ Näheres hierzu Abschnitt B II des 3. Hauptteils

⁵²⁾ v. d. Heyde — Freiheit — aaO. S. 477

⁵³⁾ — Bericht — aaO. S. 127

⁵⁴⁾ — Bericht — aaO. S. 135

⁵⁵⁾ — Bericht — aaO. S. 127

⁵⁶⁾ — Bericht — aaO. S. 135; vgl. auch Entwurf (Begründung) aaO. S. 11 I. Sp.

⁵⁷⁾ Vgl. Abschnitt A II dieses Hauptteils

Nach der Entstehung der modernen Parteien und auch nach ihrer traditionellen Entwicklung ist für sie charakteristisch, daß sie — wie bereits festgestellt⁵⁸⁾ — an das System des Parlamentarismus gebunden sind, d. h. daß sie sich an den Wahlen zu Parlamenten beteiligen mit dem Ziel, in diesen Vertretungskörperschaften des Volkes mitzuarbeiten. Diese überlieferte Charakterisierung läßt sich zwar nicht unmittelbar aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG herleiten, hieraus kann jedoch nicht ohne weiteres geschlossen werden, das Grundgesetz weiche von diesem Herkommen ab. Die Verfassung behält vielmehr das System der parlamentarischen Demokratie im Bund, den Ländern und den Gemeinden ausdrücklich bei.⁵⁹⁾

Aus dieser Situation ergibt sich deutlich, daß die Parteien heute nur noch durch die Beteiligung an Wahlen mit dem Ziel der Mitarbeit in den Parlamenten sowie durch die sich aus dieser parlamentarischen Stellung ergebenden Verantwortung von anderen politischen Organisationen zu unterscheiden sind. Man muß m. E. diese traditionelle Form gerade heute umso mehr hervorheben, als die Gegenwart eine Unzahl von Vereinigungen kennt, die ebenfalls am Einfluß auf den Staat teilnehmen wollen und hoheitliche Gewalt zu übernehmen suchen. Deshalb ist auch der Mehrheit der Parteienrechtskommission zuzustimmen, die Auslegung der Mindermeinung mache eine Abgrenzung des Parteienbegriffs „mehr oder minder unmöglich“⁶⁰⁾. Nur auf diese Weise lassen sich politische Organisationen aus dem allgemeinen Rahmen des Art. 9 GG als Sonderformen der politischen Parteien im Sinne Art. 21 GG herauskristallisieren. Es muß jedoch im einzelnen genau geprüft werden, welche dieser traditionellen Merkmale in den Parteienbegriff aufgenommen werden können.

Wie soeben festgestellt, besteht das entscheidende Kennzeichen der politischen Parteien in ihrer Beteiligung an Wahlen mit dem Ziel der Mitarbeit in den Parlamenten.⁶¹⁾ In diesem Sinne stellt Menger als Aufgabe der Parteien die Teilnahme an den Wahlen und die Wahrnehmung parlamentarischer Rechte unmittelbar nebeneinander.⁶²⁾ Auch v. d. Heydte wendet sich dagegen, die politischen Parteien zu einseitig als Wahlvorbereitungsorganisationen zu sehen.⁶³⁾ Im gleichen Sinn interpretiert der Entwurf des Parteiengesetzes den Begriff der politischen Willensbildung des Volkes als „Teilnahme an den Wahlen zum Bundestag oder einem Landtag“ und als „verantwortliche Vertretung des Volkes in diesen Körperschaften“⁶⁴⁾.

Dieser Aufnahme der parlamentarischen Tätigkeit in den Begriff der politischen Partei ist zuzustimmen. Jedoch kann die Auffassung

⁵⁸⁾ Vgl. Abschnitt A I dieses Hauptteils

⁵⁹⁾ Vgl. Art. 28 Abs. 1, Art. 39 ff. und Art. 50 ff. GG

⁶⁰⁾ — Bericht — aaO. S. 135

⁶¹⁾ Vgl. auch Türk aaO. S. 54 und S. 63

⁶²⁾ Vgl. Menger aaO. S. 157

⁶³⁾ Vgl. v. d. Heydte — Freiheit — aaO. S. 477

⁶⁴⁾ Entwurf aaO. § 1 Abs. 1

des Parteiengesetzesentwurfs, daß sich ihre Aufgaben lediglich auf die Teilnahme an Wahlen und die Tätigkeit im Parlament beschränken, nicht anerkannt werden.

Wenn schon der Begriff der politischen Willensbildung des Volkes näher konkretisiert wird, so darf m. E. die Tätigkeit der politischen Parteien bei den Abstimmungen des Volkes — d. h. den Volksbegehren und Volksbefragungen — und ihre Einwirkung auf die öffentliche Meinung nicht außer Betracht bleiben.

Der Entwurf des Parteiengesetzes enthält keine Anhaltspunkte dafür, daß die Parteien auch bei den Abstimmungen des Volkes mitwirken; in der Aufzählung ihrer Aufgaben in § 2 des Entwurfs wird dieser Tätigkeitsbereich ebenfalls nicht erwähnt. Zwar besitzen derartige Plebiszite im heutigen Verfassungssystem einen „Ausnahmecharakter“⁶⁵⁾; denn neben Art. 29 GG kennen nur einige Landesverfassungen dieses Rechtsinstitut.⁶⁶⁾ Das Grundgesetz stellt jedoch in Art. 20 Abs. 2 GG die Abstimmungen ausdrücklich neben die Wahlen und weist damit auf die Möglichkeit hin, daß das Volk auch durch Plebiszite die Staatsgewalt ausüben kann. Übernimmt man dieses Merkmal als zusätzliches Begriffselement, so wird erreicht, daß die Parteien auch auf diesem speziellen Sektor der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Dieses Element vervollständigt die Aufgaben der politischen Parteien und rundet damit den Begriff der politischen Willensbildung des Volkes ab.

Fraglich ist, ob neben der Tätigkeit der Parteien bei den Wahlen, bei den Abstimmungen des Volkes und in den Parlamenten als weiteres selbständiges Element das Merkmal der Einwirkung auf die öffentliche Meinung in die Begriffsbestimmung aufgenommen werden soll. Dieses Element ist in den bisherigen Vorschlägen zu einer Definition der politischen Parteien nicht hervorgetreten. Erst der Entwurf des Parteiengesetzes spricht auch von diesem Aufgabenbereich der politischen Parteien. Er nimmt dieses Merkmal jedoch nicht in die Parteiendefinition auf, sondern bezeichnet diese Tätigkeit in § 2 Abs. 1 lediglich als „Aufgabe“ der politischen Parteien.⁶⁷⁾ Für die Aufnahme dieses Elementes in die Begriffsbestimmung selbst spricht, daß hierdurch der Tätigkeitsbereich der politischen Parteien noch genauer umrissen wird. Zwar könnte man diese Funktionen auch unter dem Begriff der Wahlvorbereitung erfassen; denn die Einwirkung der Parteien auf die öffentliche Meinung erfolgt immer im Hinblick auf Wahlen oder Abstimmungen. Man wird aber dieses Merkmal aus Gründen der Klarheit und Abrundung der Aufgaben der Parteien ausdrücklich hervorheben müssen.

⁶⁵⁾ Parteienrechtskommission — Bericht — aaO. S. 128

⁶⁶⁾ Die Neugliederung des sog. Südwestraumes i. S. Art. 118 GG ist inzwischen abgeschlossen; in den Landesverfassungen vgl. z. B. Art. 74 Bay. Verf. (Füsslein aaO. S. 140), Art. 49 Berl. Verf. (Füsslein aaO. S. 172); Art. 69—74 der Bremer Verf. (Füsslein aaO. S. 195/196); Art. 124 Hess. Verf. (Füsslein aaO. S. 248)

⁶⁷⁾ So auch Hesse aaO. S. 24/25

Die Aufgaben der politischen Parteien umfassen also — in zeitlicher Reihenfolge — die Einwirkung auf die öffentliche Meinung des Volkes sowie die Beteiligung an Wahlen und Volksabstimmungen; ihr Ziel ist die Mitarbeit im Parlament. Diese traditionellen Funktionen der politischen Parteien widersprechen in keiner Beziehung dem Grundgesetz; sie können daher in den Begriff der politischen Partei übernommen werden.

Man wird somit als Konkretisierung des Elementes der „Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes“ durch die Parteien sagen müssen: Bei den politischen Parteien handelt es sich um Vereinigungen, die bei der politischen Willensbildung des Volkes durch Einflußnahme auf die öffentliche Meinung sowie durch Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen mitwirken und dabei das Ziel verfolgen, an der Vertretung des Volkes in Parlamenten teilzunehmen.

5. Das Parteiprogramm

Eine einheitliche Meinung zu der Frage, ob es zum Begriff der politischen Partei gehört, daß sie ihren Anhängern und Wählern mit einem Parteiprogramm gegenübertritt, besteht nicht. Jellinek fordert ein Parteiprogramm von jeder echten Partei — d. h. in seiner Ausdrucksweise — von jeder Partei mit allgemeinen Interessen.⁶⁶⁾ Ebenso nimmt Menger dieses Merkmal in seinen Parteibegriff auf.⁶⁹⁾ Auch die Parteienrechtskommission ist der Auffassung, daß eine Partei „notwendig eine politische Konzeption haben“ muß, „die sich in einem politischen Programm äußert und die sie im Wege der Teilnahme an der politischen Willensbildung zu verwirklichen bestrebt ist“⁷⁰⁾. Die Kommission hat jedoch — und zwar ohne Begründung — dieses Merkmal nicht in ihren Vorschlag für eine Legaldefinition aufgenommen.

Demgegenüber verweist der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichtes ausdrücklich auf dieses Begriffselement: „Der Bund der Deutschen... ist nach Satzung, Programm und Auftreten auch heute noch eine politische Partei im Sinne des Art. 21 GG“.⁷¹⁾ Auch das Bundesverwaltungsgericht hat für eine politische Partei einen „bestimmten Plan“ gefordert.⁷²⁾

Im Gegensatz hierzu stellt Henrichs fest, daß ein Programm als „geschriebene Manifestation der (angeblichen) Parteiziele... mit allem möglichen Inhalt angefüllt“ werden könne. „Ist das aber der Fall, so verliert die Anforderung, daß ein Programm mit sachlichem Inhalt vorhanden sein muß, an Gewicht.“⁷³⁾ Bereits eine derartige Diskrepanz zwischen Programm und tatsächlichen Parteizielen läßt dieses Merkmal als Begriffselement der politischen Partei fraglich erscheinen.

⁶⁶⁾ Vgl. Jellinek — Staatslehre — aaO. S. 116

⁶⁹⁾ Vgl. Menger aaO. S. 157; ebenfalls Maunz-Dürig aaO. Rdnr. 10 und 17 zu Art. 21

⁷⁰⁾ — Bericht — aaO. S. 131

⁷¹⁾ Beschluß des 2. Senats vom 22. 6. 1960 (BVerfGE 11,241)

⁷²⁾ Urteil des 7. Senats vom 20. 12. 1957 (BVerwGE 6,96) (98)

⁷³⁾ — Parteibegriff — aaO. S. 230 I. Sp.

Hinzu kommt, daß sich die Einstellung der Parteien und der Wähler zu politischen Programmen in den letzten Jahrzehnten geändert hat. Der Glaube an die Nützlichkeit eines Programms, der noch die politische Wirklichkeit der Weimarer Republik beherrschte, ist im Schwinden begriffen. Die zahlenmäßige Verringerung der Parteien und der Wegfall radikaler Gruppen hatten zur Folge, daß an die Stelle eines auf Jahre hinaus gerichteten Parteiprogrammes das sog. Aktionsprogramm getreten ist, das sich vorwiegend mit aktuellen politischen Problemen befaßt.

Auch das Grundgesetz selbst bietet keine Anhaltspunkte dafür, daß eine politische Partei ein festes Programm haben muß. Man wird unter Berücksichtigung dieser Umstände ein Parteiprogramm nicht als notwendiges Element einer Definition der politischen Partei ansehen können.⁷⁴⁾

6. Ernsthaftigkeit der politischen Zielsetzung

Der Entwurf des Parteiengesetzes fordert in seiner Begriffsbestimmung der politischen Parteien, daß „sie nach der Zahl ihrer Mitglieder, nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit und den sonstigen Umständen eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung (d. h. der politischen Willensbildung des Volkes) bieten“ (§ 1 Abs. 1).

In der bisherigen Diskussion um den Parteibegriff war dieses Merkmal nicht hervorgetreten, auch die Parteienrechtskommission hatte sich mit ihm nicht auseinandergesetzt. Die Begründung des Gesetzentwurfs verweist hierzu auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, in der es heißt: „Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber von den Parteien den Nachweis fordert, daß sie Ausdruck eines ernsthaften, in nicht zu geringem Umfang im Volke vorhandenen Willens sind.“⁷⁵⁾

Diese Entscheidung betrifft die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des sog. Unterschriftenquorums.⁷⁶⁾ Das Unterschriftenquorum ist vor allem für neu gegründete Parteien von Bedeutung, die unmittelbar vor der Wahl dokumentieren sollen, daß sie eine gewisse Resonanz im Volke finden. Damit ist aber keineswegs gesagt, daß sie während ihres Aufbaus — der u. U. mehrere Jahre in Anspruch nimmt — noch nicht als politische Parteien angesehen werden können. Wie sich aus dem Prinzip der Gründungsfreiheit der politischen Parteien in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt, steht ihnen diese Bezeichnung bereits vor einer Beteiligung an Wahlen zu. Die Entscheidung

⁷⁴⁾ So bereits der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich in RGZ 132, A 8; auch Duverger aaO. S. XI ist der Ansicht, die heutigen Parteien seien „weniger durch ihr Programm“ zu bestimmen.

⁷⁵⁾ Entwurf (Begründung) aaO. S. 13 I. Sp. unter Hinweis auf das Urteil des 1. Senates des Bundesverfassungsgerichtes vom 1. 8. 1953 (BVerfGE 3, 19 (27)).

⁷⁶⁾ Auch in späteren Entscheidungen hat sich das Bundesverfassungsgericht mit dieser Frage auseinandergesetzt. Die — soweit ersichtlich — letzte Entscheidung ist das Urteil des 2. Senats vom 15. 11. 1960 (NJW 1961, S. 19). Die Zulässigkeit eines Unterschriftenquorums wurde bisher sowohl auf Bundes- wie Landes- und Kommunalebene bejaht.

des Bundesverfassungsgerichtes kann somit m. E. nicht dahin interpretiert werden, daß ein allgemeines Begriffsmerkmal der Ernsthaftigkeit der politischen Zielsetzung einer Partei geschaffen werden sollte.

Der Gesetzentwurf will die Ernsthaftigkeit politischer Absichten an der Zahl der Mitglieder einer Partei, an ihrer Organisation und an ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit messen. Damit wird aus einem äußeren Erscheinungsbild auf die Ernsthaftigkeit einer politischen Zielsetzung geschlossen, was m. E. gerade bei Neugründungen von Parteien nur sehr selten möglich ist; denn diese müssen sich erst allmählich eine gewisse Organisation und Mitgliederbreite erkämpfen.

Wie das Merkmal der „Verwirklichung des Gemeinwohls“, so ist auch das Begriffselement der „Ernsthaftigkeit der politischen Zielsetzung“ „ethischer“ Art. Die Nachprüfung derartiger Begriffsmerkmale unter den vorwiegend formalen Kriterien einer juristischen Betrachtungsweise wird sehr oft zu Schwierigkeiten führen und aus diesen Elementen eine reine Formalität machen, die die Gefahr einer politischen Unaufrichtigkeit in sich birgt.

Diese Erwägungen zeigen m. E., daß auf ein besonderes Merkmal der „Ernsthaftigkeit der politischen Zielsetzung“ verzichtet werden muß.

7. Dauer und Beständigkeit des Zusammenschlusses

Das Grundgesetz kennt keine Anhaltspunkte dafür, welche Anforderungen an Dauer und Beständigkeit eines Zusammenschlusses zu einer politischen Partei zu stellen sind. Aus der Tatsache jedoch, daß Art. 21 GG die politischen Parteien gegenüber allen anderen Vereinigungen hervorhebt, ist zu schließen, daß diese Sonderstellung nur für solche Gruppen gelten soll, die ihren Charakter auf eine gewisse Zeit bewahren. Nur auf diese Weise läßt sich die politische Partei von der sog. „freien Wählervereinigung“ abgrenzen, die lediglich für eine einzelne Wahl einen Kandidaten unterstützt⁷⁷⁾, und nur so können klare Grenzen zwischen „echten politischen Parteien“ und „Zufallsbildungen von kurzer Lebensdauer“⁷⁸⁾ gezogen werden.

Schon der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hatte sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wann ein politischer Zusammenschluß als Partei anzusehen ist, und hierzu festgestellt: „Gruppen, die unzweifelhaft nicht in der Lage sind, sich Zutritt zu der Volksvertretung zu verschaffen... sind keine Parteien im parlamentarischen Sinn.“⁷⁹⁾ Eine politische Vereinigung ist nach dieser Auffassung also erst im Zeitpunkt eines Wahlerfolgs endgültig eine Partei, und damit wird der Wahlerfolg praktisch zum Begriffsmerkmal

⁷⁷⁾ Vgl. Menger aaO. S. 156

⁷⁸⁾ Urteil des 1. Senates des Bundesverfassungsgerichtes vom 1. 8. 1953 (BVerfGE 3, 19 (27))

⁷⁹⁾ Urteil des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 7. 8. 1928 (RGZ 121, A 8 (11))

der politischen Partei. Dies bedeutet aber zugleich eine Gefährdung des Prinzips der Gründungsfreiheit politischer Parteien; denn die Erfolgchancen einer im Aufbau befindlichen Partei sind oft erst nach mehreren Jahren zu erkennen.

Der Entwurf des Parteiengesetzes geht zwar ausdrücklich auf diese Rechtsprechung zurück, will sie jedoch „abschwächen“⁸⁰⁾. Im Ergebnis kommt er zu der Bestimmung des § 1 Abs. 2, in der es heißt: „Eine Vereinigung verliert ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat.“ Eine Begründung zu dieser Vorschrift wird nicht gegeben.

Das Bundesverfassungsgericht hat noch nicht zu der Frage Stellung genommen, welche Voraussetzungen an Dauer und Beständigkeit eines Zusammenschlusses zu einer politischen Partei zu stellen sind. Lediglich das Bundesverwaltungsgericht hat sich mit diesem Problemkreis befaßt und dabei von einer Partei die Beteiligung an allen Landtagswahlen nicht gefordert: „Gerade neu gegründeten Parteien wird man, wenn man nicht die Neubildung von Parteien von vornherein unmöglich machen und gegen den vom GG aufgestellten Grundsatz der freien Parteibildung verstoßen will, eine gewisse Anlaufzeit gewähren müssen, in der man die Nichtbeteiligung an Landtagswahlen nicht als Aufgabe der Absicht zur Beteiligung an der staatlichen Willensbildung ansieht... Wann der Zeitpunkt gekommen ist, in dem die ständige Fernhaltung von Landtagswahlen mit dem Charakter als politische Partei unvereinbar wird und zur Aberkennung dieses Charakters führen muß, kann hier unerörtert bleiben. Nur soviel muß gesagt werden, daß eine einmalige Fernhaltung von einer Landtagswahl hierzu nicht ausreicht.“⁸¹⁾

Berücksichtigt man, daß die Vertretungskörperschaften der Länder alle vier Jahre neu gewählt werden⁸²⁾, zeigt sich, daß die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes nicht so starr ist wie der Gesetzentwurf⁸³⁾. Hinzu kommt als weitere Einschränkung des Gesetzentwurfes, daß die Rechtsstellung als politische Partei von der Teilnahme an Wahlen mit eigenen Wahlvorschlägen abhängig gemacht wird. Auch hiervon werden insbesondere die Landesparteien betroffen; denn für sie wäre es unmöglich, über eine Wahlperiode hinaus eine sog. Listenverbindung einzugehen, in der mehrere Parteien unter einem einheitlichen Wahlvorschlag auftreten. Auch hierdurch werden — worauf das Bundesverwaltungsgericht besonders hinweist — neu gegründete Parteien, die sich erst noch auf Landesebene im Aufbau befinden, behindert. Ihnen bleibt im Ergebnis keine andere Möglichkeit, als sich ent-

⁸⁰⁾ Entwurf (Begründung) aaO. zu § 1 Abs. 2 (S. 13 l. Sp.)

⁸¹⁾ Urteil des 7. Senates vom 20. 12. 1957 (BVerwGE 6, 96 (100) unter Hinweis auf Seifert — Rechtsstellung — aaO. S. 3/4

⁸²⁾ Art. 39 der Hess. Verf.; Art. 16 Abs. 1 der Bay. Verf.; Art. 26 Abs. 1 der Berliner Verf. u. a.

⁸³⁾ Vgl. auch Parteienrechtskommission — Bericht — aaO. S. 135

weder an einer von vornherein aussichtslosen Wahl zu beteiligen oder — das ist das wahrscheinlichere, aber gerade nicht erwünschte Ergebnis — nach Ablauf der sechsjährigen Frist eine Umgründung in eine neue Partei vorzunehmen.

Soweit ersichtlich, ist in den bisherigen Vorschlägen zu einem Begriff der politischen Partei nicht gefordert worden, daß sich Parteien innerhalb einer bestimmten Frist an Wahlen beteiligen sollen; es wurde lediglich in allgemeinen Formulierungen verlangt, daß Parteien eine gewisse Dauer und Beständigkeit aufweisen müssen. So spricht die Parteienrechtskommission in ihrem Vorschlag für eine Legaldefinition davon, daß eine „Absicht länger dauernder Tätigkeit“⁸⁴⁾ vorliegen müsse; Menger hält es in seiner Begriffsbestimmung lediglich für erforderlich, daß Parteien „auf eine gewisse Dauer“⁸⁵⁾ angelegt sind. Leibholz und v. Mangoldt-Klein sind der Auffassung, daß politische Parteien „auf Dauer berechnet“ sein sollen, während Maunz-Dürig ein „gewisses Maß an Dauer und Festigkeit“ verlangen.⁸⁶⁾

Es ist zwar — wie bereits erwähnt — notwendig, daß politische Parteien wegen ihrer besonderen Stellung in der Verfassung eine gewisse Dauer und Beständigkeit besitzen müssen; es ist jedoch m. E. nicht erforderlich — gerade für den Fall von Neugründungen und für reine Landesparteien — an der vom Gesetzentwurf vorgeschlagenen verhältnismäßig kurzen Frist von sechs Jahren festzuhalten. Es würde m. E. im Sinn der vorgesehenen zurückhaltenden Begriffsbestimmung genügen, wenn man eine auf Dauer berechnete Vereinigung fordert, ohne noch zusätzlich zu verlangen, daß sie sich innerhalb einer bestimmten Frist an Wahlen beteiligt. Daß sie sich nicht gänzlich von politischen Wahlen fernhalten dürfen, ist bereits dadurch ausgedrückt, daß die Beteiligung an Wahlen als eine Konkretisierung der Mitwirkung bei der politischen Willensbildung in die Begriffsbestimmung aufgenommen worden ist.

Das Merkmal einer „auf Dauer berechneten Vereinigung“ gibt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes im konkreten Einzelfall m. E. eine ausreichende Grundlage, um „echte politische Parteien“ von „Zufallsbildungen von kurzer Lebensdauer“ zu unterscheiden.

8. Organisatorische Anforderungen

Die Sonderstellung der politischen Parteien gegenüber allen anderen Vereinigungen erfordert auch ein gewisses Maß an organisatorischer Festigkeit. Es muß jedoch ein genügender Spielraum bleiben, der die Entfaltung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes nicht beeinträchtigt

⁸⁴⁾ — Bericht — aaO. S. 134

⁸⁵⁾ aaO. S. 157

⁸⁶⁾ Vgl. Leibholz — Verhandlungen — aaO. S. C 16; v. Mangoldt-Klein aaO. Anm. III 2 zu Art. 21 (S. 620) und Maunz-Dürig aaO. Rdnr. 18 zu Art. 21; vgl. auch Goessl aaO. S. 137 (Fußnote 571)

und insbesondere die Gründung neuer Parteien nicht an übertriebenen Anforderungen organisatorischer Art scheitern läßt.

Unter diesen Gesichtspunkten erscheint es fraglich, ob der Entwurf des Parteiengesetzes nicht zu weit geht, wenn er fordert, daß die Parteien „nach der Zahl ihrer Mitglieder, nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit und den sonstigen Umständen“ eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit ihrer Zielsetzung bieten sollen.

Das Merkmal der Zahl der Parteimitglieder wird im Gesetzentwurf nicht näher konkretisiert. Man könnte hierfür lediglich auf § 3 des Entwurfes verweisen; nach dieser Vorschrift besitzen die politischen Parteien eine Rechtsform des bürgerlichen Rechts. Vor allem ist hierbei an den eingetragenen Verein des BGB gedacht⁸⁷⁾, der gemäß § 56 BGB mindestens 7 Gründungsmitglieder aufweisen muß. Hieraus zu folgern, eine politische Partei müsse wenigstens 7 Mitglieder besitzen — oder sie setze ganz allgemein begrifflich eine bestimmte Mitgliederzahl voraus — ist jedoch unmöglich. Ein derartiges Merkmal wäre zu starr und zu schematisch. Daß eine politische Partei eine gewisse Mitgliederzahl haben muß, ergibt sich bereits daraus, daß sie im Sinn des Merkmals „Teilelement“ als eine Vereinigung von Staatsbürgern charakterisiert ist.⁸⁸⁾ Eine darüber hinausgehende besondere Erwähnung von Parteimitgliedern ist m. E. nicht erforderlich.

Ein Hervortreten in der Öffentlichkeit ist in den bisherigen Vorschlägen zum Begriff der politischen Partei ebenfalls nicht diskutiert worden. Es ist auch zweifelhaft, ob bei der hier vertretenen Auffassung der „Mitwirkung bei der politischen Willensbildung“ dieses Merkmal notwendig ist. Die Tätigkeit der Parteien in der Öffentlichkeit umfaßt vor allem die Einwirkung auf die öffentliche Meinungsbildung und die Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen. Indem diese Merkmale bereits in die Begriffsbestimmung aufgenommen wurden, ist es überflüssig, hierauf noch einmal im Rahmen der Organisation der politischen Parteien zurückzukommen.

Was unter der Formulierung nach den „sonstigen Umständen“ zu verstehen ist, bleibt aus dem Wortlaut des Gesetzentwurfs unklar. Nach der Begründung des Entwurfs ist hierbei z. B. an die Beteiligung bereits bekannter Politiker gedacht.⁸⁹⁾ Man wird dieses Merkmal jedoch als — wie es in der Stellungnahme des Bundesrates heißt — „zu unbestimmt“⁹⁰⁾ weglassen können.

⁸⁷⁾ Vgl. Entwurf (Begründung) aaO. S. 14 r. Sp.

⁸⁸⁾ In diesem Sinn ist wohl auch die Bemerkung des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichtes aufzufassen: „Bei politischen Parteien darf schon ihrem Begriff nach eine bestimmte Anhängerschaft vorausgesetzt werden.“ (Beschuß vom 13. 6. 1956 (BVerfGE 5, 82))

⁸⁹⁾ Entwurf (Begründung) aaO. S. 13 l. Sp.

⁹⁰⁾ Parteiengesetzentwurf — Beschuß des Bundesrates — aaO. S. 3

Das Element des Umfangs der Organisation ist bisher ebenfalls nicht hervorgetreten. Hiergegen sprechen auch gewisse Bedenken; denn den Parteien muß das Recht zustehen, eine nach ihrem Ermessen zweckmäßige Organisation aufzubauen. Auch neu gegründete Parteien können den Umfang der Organisation bereits bestehender Parteien nicht erreichen.

Dagegen ist das Merkmal der Festigkeit der Organisation in ähnlicher Weise in anderen Definitionsvorschlägen enthalten. Man fordert entweder ein „Minimum an ausgebauter Organisation“⁹¹⁾ oder spricht ganz allgemein von einer „festen Form“⁹²⁾ oder von einem „festen... Zusammenschluß“⁹³⁾.

Es genügt in diesem Sinn für die begrifflichen Anforderungen an die Organisation politischer Parteien, daß sie ganz allgemein Vereinigungen mit einer festen Organisation sind, deren Art und Umfang den einzelnen Gruppen selbst überlassen werden muß.⁹⁴⁾

Als Erfordernisse an Dauer und Organisation eines Zusammenschlusses zu einer politischen Partei genügen also zusammenfassend, daß sie eine auf Dauer angelegte Vereinigung mit einer festen Organisation sein muß.⁹⁵⁾

9. Räumlicher Wirkungskreis

Zu der Frage, ob auch eine sog. kommunale „freie Wählerversammlung“ oder — anders ausgedrückt — eine „Rathauspartei“ noch zum Begriff der politischen Partei im Sinn des Art. 21 GG hinzugerechnet werden kann, herrscht im Ergebnis Einigkeit. So erklärt der Parteiengesetzentwurf in § 1 Abs. 3a): „Als Parteien im Sinne dieses Gesetzes gelten nicht: Vereinigungen, deren Ziele sich auf die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung in den Gemeinden oder Gemeindeverbänden beschränken.“ In der Begründung hierzu wird auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes verwiesen sowie darauf, daß Art. 21 GG „seinem Sinn und Zweck nach unter Parteien nur die auf Teilnahme am Staats- und Verfassungsleben ge-

⁹¹⁾ Parteienrechtskommission — Bericht — aaO. S. 133; der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichtes fordert eine „gewisse Organisation“ (Urteil vom 3. 7. 1954 in BVerfGE 3, 383 (403))

⁹²⁾ Triepel aaO. S. 13

⁹³⁾ Leibholz — Verhandlungen — aaO. S. C 16; vgl. auch Maunz-Dürig aaO. Rdnr. 18 zu Art. 21

⁹⁴⁾ Vgl. Parteiengesetzentwurf — Beschluß des Bundesrates — aaO. S. 2/3, der dem Regierungsentwurf den Vorwurf macht: „Der Gesetzentwurf legt die Voraussetzungen der Parteiqualität nach einem zu starren Maßstab fest, da danach eine Vereinigung nur dann Partei im Rechtssinne ist, wenn alle im zweiten Teil des § 1 Abs. 1 aufgeführten Merkmale gleichermaßen gegeben sind...“

Der Bundesrat schlägt folgende Fassung vor: „...“, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten.“

⁹⁵⁾ in diesem Sinn auch die Parteienrechtskommission — Bericht — aaO. S. 132/133

richteten Vereinigungen versteht. Nur so ist insbesondere die ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichtes in Art. 21 Abs. 2 GG zu erklären.⁹⁶⁾

Das Bundesverfassungsgericht begründet seine Entscheidung damit, es gehöre „heute zum Wesen der politischen Parteien, daß ihre Tätigkeit auf Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf allen Ebenen — sowohl Bundes-, wie Landes-, wie Gemeindeebene — gerichtet ist“, mit der Folgerung, daß reine Kommunalparteien diese Voraussetzungen nicht erfüllen und daher nicht als Parteien im Sinne des Art. 21 GG aufzufassen sind.⁹⁷⁾ Unter diesem Gesichtspunkt schließt auch Weiler aus dem Begriff der politischen Willensbildung auf eine „einschränkende Auslegung“⁹⁸⁾ des Parteibegriffs in Art. 21 GG. Dieselbe Folgerung zieht Forsthoff aus der Tatsache, daß Kommunalwahlen nicht notwendig politische Wahlen sind, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 aber ausdrücklich von der politischen Willensbildung des Volkes spreche.⁹⁹⁾

Wernicke kommt zu dem gleichen Ergebnis aus der „Gesamtkonzeption“ des Art. 21 und aus der Tatsache, daß sich Art. 21 Abs. 1 Satz 1 nur auf die staatliche Willensbildung beziehe, die Wahrnehmung rein kommunaler Interessen also begrifflich ausgeschlossen sei.¹⁰⁰⁾ Auch Grundmann fordert unter diesem Gesichtspunkt, daß die Parteien „staatsbezogen“¹⁰¹⁾ sein müssen. Die gleiche Folgerung zieht Grewe aus dem Wesen der Politik als dem Kampf um staatliche Gewalt.¹⁰²⁾

Auch im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates hatte man sich darauf geeinigt, daß nur die Beteiligung an Wahlen zum Bundestag oder zu den Volksvertretungen der Länder für einen Parteibegriff maßgebend sei.¹⁰³⁾

Man wird im Ergebnis dieser Meinung zustimmen müssen. Wohl gibt es auch Entscheidungen der Gemeindeparlamente, die unmittelbar auf das Staatsganze einwirken und insofern politisch sind, der Schwerpunkt der Politik und der politischen Willensbildung liegt jedoch im Bund und den Ländern. Aber auch aus Art. 21 Abs. 2 GG läßt sich m. E. mittelbar eine Ausklammerung der Rathausparteien aus dem Begriff der politischen Partei herleiten; denn es ist ein unerwünschtes Ergebnis, daß sich das Bundesverfassungsgericht mit der Gültigkeit von Wahlvorschlägen unzähliger „Rathaus-

⁹⁶⁾ Entwurf (Begründung) aaO. S. 13 I. Sp.

⁹⁷⁾ Vgl. Beschluß des 2. Senates vom 7. 5. 1957 (BVerfGE 6, 373). Das Bundesverwaltungsgericht hat sich dieser Rechtsprechung angeschlossen (BVerwGE 8, 327)

⁹⁸⁾ aaO. S. 95

⁹⁹⁾ Vgl. Forsthoff-Löwenstein-Matz aaO. S. 11 (Fußnote 13) ferner auch die einstimmige Empfehlung der staatsrechtlichen Abteilung — Verhandlungen — aaO. S. C 97 und Leibholz — Strukturwandel — aaO. S. 92 (Fußnote 32)

¹⁰⁰⁾ Vgl. Wernicke aaO. Anm. II 1a zu Art. 21; auch Lechner aaO. Anm. 1 zu § 13 Nr. 2 BVerfGG

¹⁰¹⁾ aaO. S. 3

¹⁰²⁾ Vgl. Grewe aaO. S. 75; auch Henrichs — Parteibegriff im Kommunalwahlrecht — aaO. S. 677 und 681

¹⁰³⁾ Vgl. Forsthoff-Löwenstein-Matz aaO. S. 42

parteien" befassen soll und „sogar noch die dörfliche Parteipolitik allein-
zuständig zu kontrollieren hätte. Eine derart uferlose Erstreckung des
'Parteienprivilegs' ist aber in der Tat nicht die ratio der Aufnahme von
Parteienrecht in das GG gewesen.“¹⁰⁴⁾

Mit diesen Begründungen können jedoch nur die Gruppen vom Begriff der
politischen Partei ausgeschlossen werden, die von vornherein nur kommu-
nale Ziele haben. Es würde aber dem in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG garan-
tierten Prinzip der Gründungsfreiheit politischer Parteien widersprechen,
Vereinigungen, die die kommunale Arbeit nur als „Sprungbrett“ zu einer
Tätigkeit in den Ländern oder im Bund benutzen, vom Begriff der politi-
schen Partei auszuschließen. Insofern müssen — wie es der Parteiengesetz-
entwurf getan hat — nur die Vereinigungen begrifflich aus dem Bereich der
Parteien im Sinn des Art. 21 GG ausscheiden, deren Ziele sich ledig-
lich „auf die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung in den Ge-
meinden oder Gemeindeverbänden beschränken“ (§ 1 Abs. 3a).

IV. Stellungnahme und Ergebnis (Begriffsbestimmung der politischen Partei)

Die bisherige Kritik an der Begriffsbestimmung der politischen Partei in § 1
des Parteiengesetzesentwurfs — wie überhaupt an dem gesamten Entwurf —
richtet sich gegen die „Perfektion“ der einzelnen Bestimmungen.¹⁰⁵⁾
Dieser Vorwurf kann jedoch nur dann berechtigt sein, wenn die Begriffs-
bestimmung des Entwurfs das Maß der „näheren“ Regelung des Art. 21
Abs. 3 GG überschritten hätte.

Bei diesem Vorwurf ist zu unterscheiden zwischen der Konkretisierung der
Formel der „Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes“
und den organisatorischen Anforderungen des Gesetzesentwurfs an die poli-
tischen Parteien.

Die organisatorische Seite des Gesetzesentwurfs ist m. E. zu weitgehend.
Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG hat zwar über die „innere Ordnung“ der Parteien
eine Regelung getroffen, nicht aber über ihre äußere Form. Es gilt gerade
nach außen hin, die freie Entfaltung der alten und die Gründung neuer Par-
teien zu gewährleisten. Es erübrigen sich deshalb Merkmale wie „Zahl der
Mitglieder“, „Hervortreten in der Öffentlichkeit“, „Umfang der Organisa-
tion“ und die „sonstigen Umstände“. Auch die vom Entwurf vorgesehene
sechsjährige Frist, innerhalb der sich eine Partei mindestens einmal an
Bundes- oder Landtagswahlen beteiligen soll, muß m. E. aufgelockert wer-
den. Das „ethische“ Element der „Ernsthaftigkeit der politischen Zielsetzung“

¹⁰⁴⁾ Maunz-Dürig aaO. Rdnr. 20 (Fußnote 1) zu Art. 21; Grundmann weist ebenfalls
darauf hin, daß andernfalls bei über 20 000 Gemeinden das Bundesverfassungs-
gericht unzumutbar überfordert werde.

¹⁰⁵⁾ Vgl. Schäfer aaO. S. 1253 r. Sp.

wird man ebensowenig in die Definition aufnehmen können. Ein derartiger im Entwurf vorgesehener „Idealkatalog“ widerspricht einer notwendig formalen und zurückhaltenden Begriffsbestimmung der politischen Partei, wie sie zu Beginn dieses Abschnittes gefordert wurde.

Soweit sich der Vorwurf der Perfektion gegen die Konkretisierung der Formel der „Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes“ richtet, kann ihm nicht zugestimmt werden — es muß vielmehr dieses Merkmal eingehender und vollständiger in die Begriffsbestimmung aufgenommen werden; denn dieses Element ist der einzige Anhaltspunkt der Verfassung für eine Definition der politischen Partei. Neben der in der Begriffsbestimmung enthaltenen Beteiligung an Wahlen zum Bundestag und zu den Landtagen sind noch die Merkmale: „Beteiligung an der öffentlichen Meinungsbildung“ sowie „Teilnahme an den Abstimmungen des Volkes“ und ferner das „Ziel der Mitwirkung in den Parlamenten“ zu berücksichtigen.

Eine in diesem Sinn mehr auf Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG gestützte Begriffsbestimmung der politischen Partei kann folgenden Wortlaut haben:

Politische Parteien sind auf Dauer berechnete, fest organisierte Vereinigungen, die bei der politischen Willensbildung des Volkes durch Einflußnahme auf die öffentliche Meinung, durch Teilnahme an den Abstimmungen des Volkes sowie durch Beteiligung an den Wahlen zum Bundestag und zu den Vertretungskörperschaften der Länder mitwirken und dabei das Ziel verfolgen, an der Vertretung des Volkes in diesen Parlamenten teilzunehmen.

B. Der Begriff des Staatsorgans

I. Ursprung und Entwicklung des Begriffs „Staatsorgan“

1. Die Organismuslehre in der Staatsphilosophie

Der Begriff „Organ“ ist kein ursprünglich juristischer Ausdruck. Er wird vielmehr primär im Bereich der Naturwissenschaften — insbesondere der Physiologie — verwendet. Hier versteht man unter einem „Organ“ jeden Teil eines Lebewesens, der dem ganzen Körper zu einem bestimmten Zweck dient.¹⁾

Die Vorstellung, daß der Staat in seinem Aufbau einem derartigen Organismus ähnlich sei, ist schon sehr alt. Bereits Plato verglich ihn mit einem Menschen. Auf dem Organismusgedanken beruht auch die Ordo-Vorstellung

¹⁾ Vgl. Kelsen — Hauptprobleme — aaO. S. 454

der Scholastik.²⁾ Hegel bezeichnet den Staat ausdrücklich als sittlichen Organismus.³⁾

In der Neuzeit hat sich vor allem Kant in der „Kritik der Urteilskraft“ mit dem Organismusbegriff auseinandergesetzt und ihn auch auf den Staat übertragen.⁴⁾ Hier zeigt sich ein Wandel in der Auffassung, durch den sich Kaufmann berechtigt sieht, Kant als den „Schöpfer des modernen Organismusbegriffes“⁵⁾ zu bezeichnen. Während der Organismus Staat bisher auf Gott als den Mittelpunkt ausgerichtet war, hat sich unter dem rationalen Denken der Aufklärung der Beziehungspunkt verschoben. „Die Einheit der Welt besteht jetzt in der Unendlichkeit der Beziehungen unter einander, nicht mehr in der abstrakten Beziehung auf den außen stehenden, nach seinen Zwecken schaffenden Urheber aller Dinge.“⁶⁾ Damit wird der Organismusbegriff säkularisiert; aus dem Teil eines höheren Organismus wird der Staat zu einem selbständigen Organismus eigener Art. Auf dieser Vorstellung beruht die heutige, „moderne“ Auffassung vom Organismus Staat.

2. Die formaljuristische Konstruktion des Begriffs „Organ“ in der Theorie von der realen Verbandsperson

Diese allgemein philosophischen und staatsphilosophischen Anschauungen haben das Feld für eine juristische Konstruktion des Staates als Organismus geebnet.

Es ist vor allem Otto v. Gierke, der den Begriff der Organschaft in die Rechtswissenschaft übernommen hat und mit der von ihm ausgebauten Theorie von der realen Verbandsperson Rechtskonstruktionen und Rechtsfolgen aus dem Organbegriff herleitet.⁷⁾

Hierbei geht er von dem Gedanken der organischen Staatsauffassung aus, die er auch auf das Privatrecht überträgt: „Und so entsteht hier der dem Privatrecht völlig fremde Rechtsbegriff eines Organs als des zu einer bestimmten Lebensfunktion des Gemeinlebens verfassungsmäßig berufenen Gliedes einer Gesamtpersönlichkeit.“⁸⁾ Auf diese Weise wird der Organismusgedanke verallgemeinert und zu einer einheitlichen juristischen Konstruktion sowohl für das öffentliche als auch für das private Recht. Der Begriff „Organ“ wird zu einem Begriff der allgemeinen Rechtslehre.

²⁾ Vgl. Jellinek — Staatslehre — aaO. S. 149

³⁾ Vgl. Kaufmann aaO. S. 1

Es geht im Rahmen dieser Untersuchung nicht darum, den Quellen folgend dem Organismusdenken in der Geschichte der Staatsphilosophie nachzugehen. Es sollen vielmehr nur in einem Überblick die Überlegungen aufgezeigt werden, die zu einer Rechtskonstruktion „Organ“ hinführen.

⁴⁾ Vgl. Kaufmann aaO. S. 5

⁵⁾ Kaufmann aaO. S. 5; vgl. auch Richard Schmidt aaO. S. 15

⁶⁾ Kaufmann aaO. S. 5

⁷⁾ Vgl. Bloch aaO. S. 1

⁸⁾ v. Gierke — Grundbegriffe — aaO. S. 329

Aber nicht nur die Anhänger der organischen Staatsauffassung und die der Theorie von der realen Verbandsperson, sondern auch die Vertreter anorganischer Staatslehren benutzen den Begriff Organ. Hiergegen wenden sich die Anhänger organischer Auffassung und werfen den Anorganikern vor, mit Begriffen zu arbeiten, deren Inhalt ihren Ansichten diametral entgegenstehe.⁹⁾

Jellinek — der profilierteste Gegner der organischen Staatsauffassung v. Gierkes — wendet sich gegen diesen Vorwurf. Er versucht nachzuweisen, daß nicht nur die Vertreter organischer Staatsauffassungen berechtigt sind, den Begriff Organ zu benutzen; denn vom Sprachlichen her bedeute Organ ein Werkzeug und Organisieren heiße Funktionen planmäßig verteilen.¹⁰⁾ Jerusalem geht noch weiter, indem er behauptet, der Begriff Organ entstamme anorganischen Staatsauffassungen zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Es habe also schon den Begriff gegeben, als „die organische Staatstheorie noch gar nicht existierte“.¹¹⁾

II. Der Begriff „Staatsorgan“ als terminus technicus

Aus der oben dargestellten Entwicklung ergibt sich jedoch, daß der Organismusbegriff in seinen Grundlagen auf organisches Staatsdenken zurückzuführen ist und in diesem spezifischen Sinn in der Staatsphilosophie schon seit Plato verwendet wird. Von diesen Anschauungen ging v. Gierke aus, als er den Begriff durch die Theorie von der realen Verbandsperson in die formaljuristische Betrachtung einführte. Es handelt sich also um einen Rechtsbegriff, der durch eine philosophische Staatsauffassung schon in einem bestimmten Sinn vorgezeichnet war.¹²⁾ Man wird deshalb entgegen Jerusalem und auch entgegen Jellinek feststellen müssen: „Auf dem Boden dieser Theorie (d. h. der organischen Staatsauffassung) ist das Urbild aller dieser Definitionen entstanden und soweit Vertreter der anorganischen Staatstheorie mehr als eine Umschreibung des fraglichen Begriffs zu geben bemüht sind, geraten sie nolens volens in das Fahrwasser ihrer Gegner.“¹³⁾

Daß sich diese Differenzen um den Begriff Organ nicht zu einem dauernden Dogmenstreit entwickelt haben, hat mehrere Gründe: Zwar entstammt der Begriff „Organ“ einer bestimmten theoretischen Grundauffassung, diese ist jedoch ohne Einfluß auf die praktische Verwendung des Begriffs geblieben; denn die Auswirkungen des Theorienstreits zwischen den Vertretern einer organischen Staatsauffassung und den sog. Anorganikern sind sehr gering. So unterscheiden sich z. B. in ihren Ergebnissen die Ansichten des Anorganikers Jellinek und die v. Gierkes kaum. Hinzu kommt die Erkenntnis, daß die Theorie von der realen Verbandsperson — durch die der Theorienstreit

⁹⁾ vor allem Preuss aaO. S. 103/104; vgl. auch Bloch aaO. S. 2

¹⁰⁾ Vgl. Jellinek — System — aaO. S. 36

¹¹⁾ Jerusalem aaO. S. 57

¹²⁾ Vgl. Schneider — Troxler und das Recht — aaO. S. 250

¹³⁾ Kelsen — Hauptprobleme — aaO. S. 452

erst in den Vordergrund getreten war — gewisse Phänomene mit ihren Begriffen und Konstruktionen nicht mehr einwandfrei erklären kann.¹⁴⁾ Auch der zeitliche Abstand hat es mit sich gebracht, daß der Streit um den Begriff Organ an Schärfe verlor.

Übrig bleibt heute ein Ausdruck, mit dem versucht wird, den Staat als ein theoretisch nicht bewältigtes Phänomen bildhaft zu deuten. Weder den Organikern noch den Anorganikern gelingt es, das Wesen des Staates als Organismus bzw. Nichtorganismus mit Hilfe des Organbegriffs zu erklären. Deshalb konnte auch der Gesetzgeber den Begriff Organ übernehmen, ohne sich hierbei einer bestimmten theoretischen Auffassung anschließen zu müssen.¹⁵⁾ Unter diesem Gesichtspunkt — hierin ist Jellinek zuzustimmen — handelt es sich bei dem „Organ“ um einen Begriff ohne theoretische Voraussetzung. In diesem Sinn ist heute der Begriff „Organ“ lediglich als terminus technicus der juristischen Fachwissenschaft aufzufassen.¹⁶⁾

III. Die Rechtskonstruktion des Begriffs Staatsorgan

1. Organ und Stellvertreter

Auch wenn man den Organbegriff als terminus technicus ansieht — und gerade deshalb — muß er gegenüber anderen ähnlichen Rechtsbegriffen abgegrenzt werden, vor allem gegenüber dem Begriff des Stellvertreters. Mit diesem Ausdruck versuchte die romanistische sog. Fiktionstheorie das Handeln menschlicher Verbände zu erklären, eine Frage, die die Theorie von der realen Verbandsperson mit dem Begriff des Organs beantwortete.¹⁷⁾

Beide Theorien gehen gemeinsam davon aus, daß nicht nur das Individuum, sondern auch menschliche Verbände am Rechtsleben teilnehmen. Da die Fiktionstheorie nur dem Menschen als „natürliche Person“ einen Willen zuerkennt, sich aber gleichzeitig gezwungen sieht, die „juristische Person“ ebenfalls willensfähig zu machen, muß sie zum letzten Mittel der juristischen Konstruktion greifen — der Fiktion.

Der Fiktionstheorie bietet sich die gesetzliche Stellvertretung als Rechtsfigur an: Wenn ein Rechtssubjekt keinen rechtlich anerkannten Willen besitzt, wird der Wille des Willensunfähigen durch den des Stellvertreters ersetzt. Die Verbandsperson als substratloses Gebilde ist rechtsfähig, aber willensunfähig; man gibt ihr deshalb — wie bei der willensunfähigen natürlichen Person — einen Stellvertreter.

¹⁴⁾ Vgl. Enneccerus-Kipp-Wolff aaO. S. 399 Anm. 2; so z. B. bei der sog. Einmann-Gesellschaft oder dem sog. Mantelkauf im Rahmen des Gesellschaftsrechts.

¹⁵⁾ Z. B. Art. 20, Abs. 2 GG: „Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“. Das BGB hatte es im Recht des Vereins noch vermieden, den Ausdruck Organ zu verwenden: Der Vorstand „hat die Stellung eines gesetzlichen Vertreters“. (§ 26 Abs. 2)

¹⁶⁾ ähnlich Jerusalem aaO. S. 56, nach dessen Meinung es „gleichgültig“ ist, ob als Bezeichnung der Ausdruck „Organ“ gebraucht wird.

¹⁷⁾ Der Theorienstreit soll nicht ausdiskutiert, vielmehr nur insoweit berührt werden, als er die rechtliche Konstruktion des Organbegriffs klären hilft.

Für die Theorie von der realen Verbandsperson ist der menschliche Verband eine Einheit in solch erhöhtem Maße, daß sie als reale Person keiner „wirklichen“ Person bedarf, die sie vertritt. Sie hat einen eigenen Willen und handelt selbst — durch ihre Organe.

Die Stellvertretung setzt somit zwei Personen voraus, den Vertreter und den Vertretenen. Die Organschaft kennt nur eine Person, den Verband.

2. Das Organ als Konstruktion sui generis

Während bisher nur negativ festgestellt wurde, was das Organ nicht ist — nämlich kein Stellvertreter — gilt es nun positiv, das „Organ“ in das Rechtssystem einzufügen. Dabei entsteht die Schwierigkeit, die für das Organ typische Rechtsbeziehung innerhalb einer Person in einer Rechtskonstruktion darzustellen. Dabei kann das Organ kaum als eigenes Rechtssubjekt aufgefaßt werden, da es dann als selbständige Rechtsperson neben den Staat als Rechtssubjekt treten würde. Es wäre eine Beziehung zwischen zwei Personen im Rechtssinne geschaffen, die die Konstruktion der Stellvertretung erfüllt.

Es zeigt sich also, daß der Rechtsbegriff Organ mit den Rechtsfiguren des bisherigen — durchaus romanistischen — Rechtssystems nicht zu erfassen ist, ohne daß man zu unklaren Konstruktionen gelangt. Auch v. Gierke ist dieser Versuchung erlegen: Die staatlichen Organe seien keine juristischen Personen, „allein sie sind trotzdem Subjekte von Rechten und Pflichten.“¹⁸⁾ Auch Preuss kommt zum Ergebnis, daß das Organ Subjektsqualität besitzt. Der Gefahr, durch zwei Rechtssubjekte zur Stellvertretung zu kommen, will er dadurch entgehen, daß er die Organperson „eine besonders qualifizierte“ nennt — besonders qualifiziert insofern, als es sich um Organismen handle.¹⁹⁾

Betrachtet man diese Auffassungen näher, so ist mit Bloch zu sagen: „Also immerhin zwei Rechtssubjekte sind vorhanden, aber ‚in- und untereinander‘ verbunden, eine Teil- und eine Gesamtperson, die sich ‚gegenseitig organisch durchdringen‘. Und auf die Frage, weshalb jener Persönlichkeit zukomme, erhalten wir die Antwort: weil sie Rechte und Pflichten besitzt. Wenden wir aber ein, dies sei nach den gegenwärtigen Rechtsbegriffen nicht gut möglich, dann zuckt man überlegen die Achseln über eine solche Ignoranz auf dem Gebiete der Sozial- und Körperschaftslehre: es seien eben — Organrechte.“²⁰⁾ Als Ergebnis aller Bemühungen kann man nur feststellen, daß die Rechtskonstruktion des Organs sich trotz aller Versuche nicht in das gegenwärtige, in seinen Grundlagen romanistische Rechtssystem einfügen läßt, es sich somit um eine Konstruktion sui generis handelt.

¹⁸⁾ v. Gierke, Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung, 1887, S. 172; zitiert nach Bloch, aaO. S. 6

¹⁹⁾ Vgl. aaO. S. 136

²⁰⁾ Bloch aaO. S. 8

3. Organ und Organträger

Mit dieser Konstruktion ist zwar die Organschaft umrissen, das Rechtsverhältnis Mensch — Staat aber nicht exakt festgelegt. Hierzu gibt v. Gierke einen Hinweis: Es sei die Aufgabe des Rechts, „die Organe des Staates als objektive Einrichtungen im Staatskörper... zu normieren“ und ferner „in subjektiver Beziehung die Berufung und Stellung der die Organschaften ausübenden einzelnen Staatsglieder, deren Bestand ja ein wechselnder ist, zu normieren.“²¹⁾ Damit scheint die rechtliche Konstruktion in einer Spaltung von objektiver und subjektiver Organschaft angedeutet. Von Gierke erläutert diesen Gedanken aber nicht näher.

Es ist Jellinek, der auf diesem Wege fortschreitet, indem er zwischen „Organ“ und „Organträger“ unterscheidet: „Um die Rechtsstellung der Staatsorgane zu erkennen, ist scharf zu unterscheiden zwischen den Organen und den sie tragenden Menschen. Das Organ als solches besitzt dem Staat gegenüber keine Persönlichkeit... vielmehr ist Staat und Organ eine Einheit.“²²⁾ Die Einheit von Staat und Organ bleibt also erhalten, nur wird das Organ ein unpersönliches Rechtsinstitut.

Diese scharfe Trennung zwischen Organ als dem abstrakten Rechtsinstitut und Organträger wird in der Literatur nicht allgemein vorgenommen bzw. nicht konsequent beibehalten.²³⁾

Kelsen hält eine derartige Unterscheidung für „bedeutungslos“, „weil der staatsrechtlich relevante Begriff des Staatsorgans vollkommen identisch ist mit dem des Organträgers“... „Die Jellineksche Unterscheidung könnte nur dann eine Bedeutung haben, wenn der Begriff des Staatsorgans, wie er allgemein gebraucht wird und staatsrechtlich überhaupt in Betracht kommt, tatsächlich nicht den Organträger, sondern das Organ als abstrakte Institution bedeutet.“²⁴⁾

Dieser Vorwurf, daß der Begriff des Staatsorgans allgemein im Sinne des Organträgers verwendet wird, kann auch Jellinek nicht erspart bleiben. So spricht er von den Wählern als Staatsorganen.²⁵⁾ Auch die Abgeordneten rechnet er zu den Staatsorganen.²⁶⁾ Nach der hier vertretenen Auffassung ist der Wähler Organträger des Staatsorgans Volk — bzw. exakter — des Organs Aktivbürgerschaft; der Abgeordnete ist Organträger des jeweiligen Parlaments.

Diesen Schwierigkeiten terminologischer Art entgeht man nur dann, wenn der Begriff des Staatsorgans als einer abstrakten Institution konsequent von dem des Staatsorganträgers getrennt wird.²⁷⁾ Gleichzeitig wird man damit

²¹⁾ v. Gierke aaO. S. 330/331

²²⁾ Jellinek — Staatslehre — aaO. S. 559/560

²³⁾ Vgl. Nawiasky aaO. Bd. III, S. 71

²⁴⁾ — Hauptprobleme — aaO. S. 523/524

²⁵⁾ Vgl. — System — aaO. S. 138

²⁶⁾ Vgl. — System — aaO. S. 169

²⁷⁾ in diesem Sinn Küchenhoff aaO. S. 70; Geiger — Bundesverfassungsgerichtsgesetz — aaO. Anm. 3 zu § 1 (S. 5)

auch dem Organ als Konstruktion sui generis gerecht. Nur so vermeidet man die zu Anfang des Abschnittes erwähnte Schwierigkeit, konstruktiv den Staat und seine Organe trennen zu müssen und damit letztlich zu einer Konstruktion der Stellvertretung zu gelangen.

4. Die Kompetenz

Die konstruktiv gefundene Einheit von Staat und Organ und die damit verbundene scharfe Trennung zwischen Organ und Organträger mildert zwar den Streit um die Frage, ob das Organ Rechtsperson ist oder nicht; es bleibt aber das Problem, in welchem — rechtlich greifbaren — Verhältnis die Organe des Staates zu dem ebenfalls abstrakten Phänomen des Staates bzw. in welchem Verhältnis sie zueinander stehen. Diese Frage hat Jellinek mit der Behauptung beantwortet, das Organ habe keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern eine sog. Kompetenz²⁸⁾. Damit wird die Einheit Staat aufgeteilt in Kompetenzen seiner Organe. „Und nur so ist es möglich, den Staat ‚als Gericht‘ dem Staat ‚als Verwalter‘ gegenüberzutreten zu lassen; scheinbar eine vielfältige Persönlichkeit, ohne das Subjekt aller dieser Kompetenzen und den einheitlichen Staatswillen zu spalten.“ Durch diese Trennung sei man allein imstande, „die Kontinuität des Staatslebens zu erklären“. Diesen Gedanken kenne schon das Mittelalter. Hier sei zwischen der Institution des Königtums und dem jeweiligen König unterschieden worden. Es könne nur der jeweilige König als „Mensch“ sterben, dignitas und officium blieben in seinen Nachfolgern erhalten.²⁹⁾

Diesem Begriff der Kompetenz ist zuzustimmen; denn er allein ermöglicht es, daß sich Organe aus den verschiedenen Bereichen des Staates gegenüberzutreten können, ohne daß die konstruktiv gefundene Staatseinheit wieder aufgegeben werden muß. Der Mensch als Organträger „leiht“ seine Willens- und Handlungsfähigkeit dem Organ als abstraktem Teil des Staates. Das Verhältnis der Organe als abstrakter Institutionen untereinander regelt die Kompetenz. So schließt sich mit dem Begriff der Kompetenz der Problemkreis um die Rechtskonstruktion des Staatsorgans.³⁰⁾

IV. Juristische Merkmale des Begriffs „Staatsorgan“

1. Das Organ als Teil des Staates

Als Charakteristikum des Organs ist in der bisherigen Erörterung immer wieder hervorgetreten, daß es zum Staat wie ein Teil zum Ganzen steht.

Von Gierke — und ihm folgt wörtlich Preuss — sieht in diesem Sinne im Organ ein „Glieder der Gesamtpersönlichkeit“³¹⁾. Schmidt nennt die Organe „Glieder eines Verbandes“³²⁾. Küchenhoff bezeichnet das Staatsorgan als ein

²⁸⁾ Vgl. — System — aaO. S. 227 ff.

²⁹⁾ Vgl. — System — aaO. S. 229

³⁰⁾ Zur Kompetenz Näheres in Abschnitt IV 4 c dieses Hauptteils

³¹⁾ v. Gierke aaO. S. 329 und Preuss „Zur Methode der juristischen Begriffsbestimmung“ in: Schmollers Jahrbuch 1900, S. 359 (zitiert nach Kelsen — Hauptprobleme — aaO. S. 456)

³²⁾ aaO. S. 136

„Glied des Staates“, und Jerusalem charakterisiert es als ein „Bestandteil des Staates“.³³⁾ Goessl erklärt: „Staatsorgane sind Teile des Staates“³⁴⁾. Das Organ stellt also nie das Ganze dar. Der Staat ist eine Einheit, organisatorisch aufgeteilt in Staatsorgane. Ausgangspunkt für eine Definition des Staatsorgans muß also sein, daß es ein Teil des Staates und seines abstrakten, „behördlichen“ Aufbaus ist.

2. Übernahme von Funktionen des Staates durch das Organ

Den Begriff des Staatsorgans allein mit dem Merkmal „Teil des Staates“ zu bestimmen, würde zu einer ungenauen Definition führen. Man hat deshalb versucht, den Begriff des Staatsorgans durch seine Aufgaben und Zwecke zu klären. In diesem Sinn sagt v. Gierke: „In jedem Organismus nun aber betätigt die Einheit des Lebens sich dadurch, daß bestimmte Teile und Teilkomplexe des Ganzen als dessen Organe bestimmte Funktionen übernehmen.“³⁵⁾ Fraglich bleibt aber, ob dieses Merkmal der Ausübung einer Funktion für den Staat zusammen mit dem oben beschriebenen Teilelement genügt, eine vollständige Definition des Staatsorgans zu ermöglichen.

Dieser Auffassung scheint Jellinek zu sein, wenn er — zwar ohne zwischen Organ und Organträger im hier verstandenen Sinn zu unterscheiden — erklärt: „Indem der einzelne staatliche Funktionen ausübt, wird er zum Staatsorgan.“³⁶⁾ Auch Schmidt definiert lediglich unter Verwendung des Teil- und Funktionselements: „Solche bevorzugten Glieder eines Verbandes, die irgendwie für den Staat handeln, nennen wir gemäß einem anerkannten Sprachgebrauch Organe des Verbandes“³⁷⁾ — ebenso Preuss, der das Organ als „das zu einer bestimmten Lebensfunktion des Gemeinwesens berufene Glied einer Gesamtpersönlichkeit“³⁸⁾ bezeichnet.

Diese Definitionen lassen jedoch die Frage offen, wo die Funktionen für den Staat beginnen bzw. enden. Es ist deshalb Kelsen zuzustimmen, daß bei ausschließlicher Verwendung des Teil- und Funktionselementes ein unklarer Begriff entsteht.³⁹⁾

3. Identifizierung des Staates durch das Organ

Bei der Bestimmung des Organbegriffs geht Kelsen nicht von dem Funktionselement aus: „Die richtige Problemstellung, die zu einem konkreten juristischen Organbegriff führt, muß von dem Satze ausgehen, daß Staatsorgane jene Personen oder Personenmehrheiten sind, deren Handlung als

³³⁾ Küchenhoff aaO. S. 70; Jerusalem aaO. S. 59

³⁴⁾ aaO. S. 97

³⁵⁾ aaO. S. 329

³⁶⁾ — System — aaO. S. 138

³⁷⁾ aaO. S. 136

³⁸⁾ „Zur Methode juristischer Begriffsbestimmung“ in: Schmollers Jahrbuch, 1900, S. 359; (zitiert nach Kelsen — Hauptprobleme — S. 456)

³⁹⁾ Vgl. — Hauptprobleme — aaO. S. 457

solche des Staates zu gelten haben.“⁴⁰⁾ Triepel versteht unter Staatsorgan „eine Person oder Gruppe, deren Wille... als staatlicher Wille zu gelten hat“.⁴¹⁾

Fraglich bleibt aber, ob dieses Element der Identität von Organ und Staat erforderlich ist, wenn man das Organ als abstrakte Institution auffaßt. Organ und Staat sind konstruktiv eine Einheit, so daß es nicht notwendig ist, den Willen oder das Handeln des einen dem anderen erst zuzurechnen. Nur derjenige, der das Organ nicht als abstrakte Institution auffaßt, sondern unter Organ den Menschen — als Organträger — versteht, ist gezwungen, zur Identifizierung zu greifen. Für den Begriff des Staatsorgans in dem hier verstandenen Sinn erübrigt sich somit das Element der Identität.

4. Die Rechtsnorm

a) Das Staatsorgan im politischen Sinn

Das Wollen und Handeln von Teilen eines Staates erfordert, daß es in einer bestimmten Ordnung geschieht und jeder Teil nur die Aufgaben übernimmt, die ihm zukommen. Das kann im rechtlich geordneten Staat nicht der jeweiligen politischen Macht überlassen werden, es muß vielmehr rechtlichen Regeln unterliegen. Die Rechtsordnung wird sich nach zwei Richtungen entscheiden müssen: einmal darüber, wer überhaupt als Teil der Staatsorganisation ein Staatsorgan sein soll, und ferner, wie die Grenzen des jeweiligen Tätigkeitsbereiches abzustecken sind.

Dieses Zurückführen des Begriffes Staatsorgan auf das Recht setzt eine Rechtsordnung voraus — mit der logischen Folge, daß es begrifflich an einem Staatsorgan fehlen müßte, wenn durch irgendwelche Umstände eine Rechtsordnung außer Kraft gesetzt ist. Zu einer derartigen Beseitigung kommt es z. B. während einer Revolution oder eines Staatsstreiches, bis nach einer mißglückten Erhebung der alte Rechtszustand wieder herbeigeführt ist oder nach einem erfolgreichen Umsturz — meist sehr bald — neue Rechtsregeln in Kraft treten. In dieser kurzen Zwischenzeit herrscht nicht das Recht, sondern die politische Macht.

Aus diesem Grund fordert Schmidt nicht, daß die Organe „auf Grund einer allgemein anerkannten Regel für den Verband handeln, d. h. rechtlich geordnete Organe sind“.⁴²⁾ Auch Koellreutter glaubt auf die Rechtsordnung als Beziehungspunkt verzichten zu können: „Staatsorgane können... auch Machtträger sein, die in einem bestehenden Verfassungsgesetz nicht vorgesehen sind. In revolutionären Zeiten entstehen immer wieder neue Machtträger, denen in dem hier erörterten Sinne die Eigenschaft als Staatsorgan zugesprochen werden muß.“⁴³⁾ Koellreutter nennt diese Begriffsbestimmung die des Organs im politischen Sinne.⁴⁴⁾

⁴⁰⁾ — Hauptprobleme — aaO. S. 463/464

⁴¹⁾ aaO. S. 29

⁴²⁾ aaO. S. 136

⁴³⁾ — Staatslehre — aaO. S. 261

⁴⁴⁾ Vgl. — Staatslehre — aaO. S. 261

Zweifelhaft ist aber, ob das „politische Organ“ als ein Organ im Rechtssinne aufgefaßt werden kann — eine Frage, die auf das allgemeine Problem der Scheidung von Politik und Recht hinausläuft.

Umstürze erfolgen auf der Ebene von Macht und Gewalt. Man wird sie im Einzelfall nach moralischen Gesichtspunkten sehr unterschiedlich zu bewerten haben. Von der formaljuristischen Seite — und hier geht es nur darum — stellen sie die gewaltsame Beseitigung der Rechtsordnung dar, haben also den Boden des formalen Rechtes verlassen. Auch wenn der Revolutionär die unangefochtene politische Macht besitzt, ist er Rechtsbrecher. Das Recht, das er beseitigt, kann ihn und seine Einrichtungen nicht zu Staatsorganen im rechtlichen Sinn erheben; sie sind es nur im politischen Sinne. Somit kann der Begriff des Staatsorgans im politischen Sinn bejaht werden — aber nicht im Sinne des hier festzulegenden Rechtsbegriffes.

b) Rechtsnormen als Errichtungsgrund eines Staatsorgans

Wenn in dieser Weise der Staatsorganbegriff als reiner Rechtsbegriff aufgefaßt wird, muß die Rechtsordnung festlegen, welche Einrichtungen des Staates als Staatsorgane gelten sollen: „Rechtssätze müssen bestimmen, welche Personen und unter welchen Bedingungen sie die staatliche Willensbildung auszuüben oder an ihr teilzunehmen haben.“⁴⁵⁾ „Teil des Staates ist eine Institution aber nur dann, wenn sie der Staat durch sein Recht in seine Organisation einbezogen hat.“⁴⁶⁾

So definiert v. Gierke den Rechtsbegriff eines Organs als den eines „verfassungsmäßig berufenen Gliedes einer Gesamtpersönlichkeit“.⁴⁷⁾ Maßgebend wäre somit die Verfassung eines jeweiligen Verbandes, im Staate also die Staatsverfassung und die auf sie zurückgehenden sog. verfassungsrechtlichen Nebengesetze. Im gleichen Sinn ist für Geiger das „Verfassungsorgan“ „unmittelbar aus der Verfassung“⁴⁸⁾ herzuleiten. Triepel spricht davon, daß der Organwille „von Rechts wegen“⁴⁹⁾ als Staatswille zu gelten habe.

Nur wenn man den Begriff des Staatsorgans auf das Recht zurückführt, läßt er sich einschränken, und man kann mit genügender Sicherheit und Genauigkeit sagen, wann eine Institution des Staates als Staatsorgan anzusehen ist. Die Existenz des Staatsorgans muß sich also aus der Rechtsordnung ergeben, doch wird man nicht fordern können, daß staatliche Einrichtungen nur dann Staatsorgane sind, wenn sie ausdrücklich als solche bezeichnet werden; es

⁴⁵⁾ Jellinek — System — aaO. S. 136

⁴⁶⁾ Goessl aaO. S. 97

⁴⁷⁾ aaO. S. 329

⁴⁸⁾ — Bundesverfassungsgerichtsgesetz — aaO. Anm. 3 zu § 63 (S. 208)

⁴⁹⁾ aaO. S. 29

genügt, daß sie — und sei es nur konkludent — auf die Verfassung zurückzuführen sind.⁵⁰⁾

c) Rechtsnormen als Grundlage der Kompetenzverteilung zwischen Staatsorganen

Damit sich die Organe in ihrer Tätigkeit nicht überschneiden und damit im konkreten Fall jeweils nur ein bestimmtes Organ handelt, muß die Rechtsordnung auch die Grenzen des Tätigkeitsbereichs der einzelnen Organe festlegen.

Diesem Tätigkeitsbereich der Staatsorgane hat Jellinek die Bezeichnung **Kompetenz** gegeben.⁵¹⁾ „Das Maß staatlicher Funktionen, das durch ein Staatsorgan pflichtgemäß zu versehen ist, bildet seine Kompetenz... der Staat kann durch objektives Recht die Kompetenz seiner Organe normieren.“⁵²⁾ Aus den Ausführungen zu Anfang dieses Abschnittes wird man folgern müssen: Der Staat „kann“ nicht bloß, er „muß“ die Schranken der Tätigkeit der einzelnen Organe festlegen. Jedes Handeln einer von der Rechtsordnung mit Funktionen des Staates ausgestatteten Institution ist innerhalb ihrer Organkompetenz Staatshandeln.

Die Rechtsordnung muß also in zweierlei Hinsicht Auskunft geben: ob eine Institution ein Staatsorgan ist und welche Kompetenz ihr zukommt. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann man von Staatsorganen sprechen.

V. Stellungnahme und Ergebnis (Begriffsbestimmung des Staatsorgans)

Als notwendige Merkmale eines Begriffs des Staatsorgans wurden folgende Elemente behauptet: Das Organ ist ein Teil des Staates und seines „abstrak-

⁵⁰⁾ Goessl trennt ausdrücklich die Begriffe „Verfassungsorgan“ und „Staatsorgan“: „Verfassungorgane unterscheiden sich... von den sonstigen Organen des Staates dadurch, daß ihr Vorhandensein, ihr Aufbau, ihre Zuständigkeiten und ihr Zusammenwirken dem Verfassungsgefüge das Gepräge geben. Sie können nicht hinweggedacht werden, ohne daß der Staat seine spezifische Verfassungsstruktur ändert.“ (aaO. S. 96). Es handelt sich also nicht um eine begrifflich-strukturelle Unterscheidung, sondern um eine politische Wertabstufung.

Die Bedeutung einzelner Staatsorgane ist in der Tat sehr unterschiedlich; so lange aber der Begriff „Staatsorgan“ als Grundbegriff anerkannt wird, ist gegen diese Terminologie vom Organbegriff her nichts einzuwenden. Diesen Ausgangspunkt behält Goessl jedoch nicht bei; denn er will unter Verfassungsorganen auch nichtstaatliche Institutionen verstehen. (aaO. S. 97/98). Damit wird eine m. E. sehr gefährliche terminologische Unklarheit geschaffen (vgl. hierzu im einzelnen Abschnitt B III des 3. Hauptteils).

Im Sinn der hier vertretenen Auffassung — daß sämtliche Staatsorgane als Teile des Staates auf die Verfassungsordnung zurückzuführen sind — ist der Ausdruck „Verfassungsorgan“ auch als terminologische Hervorhebung nicht geeignet. Man würde dann zweckmäßigerweise — entsprechend der Formulierung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG — von „obersten Bundesorganen“ sprechen. (So auch Art. 64 Bay. Verf. „oberste Staatsorgane“ / vgl. Füsslein aaO. S. 139) (s. ferner §§ 71 Abs. 1 Nr. 3, 73 BVerfGG).

⁵¹⁾ s. Abschnitt B II 2 dieses Hauptteils

⁵²⁾ — System — aaO. S. 227

ten" behördlichen Aufbaus. Es übt Funktionen des Staates aus. Das Organ muß nicht nur von der Rechtsordnung errichtet, d. h. eingesetzt werden, sie muß auch seine Kompetenz festlegen.

In mehreren Vorschlägen für eine Begriffsbestimmung des Staatsorgans wurde der Ausdruck „Teil des Staates“ unmittelbar in die Definition aufgenommen.⁵³⁾ Dadurch wird jedoch nicht genügend verdeutlicht, daß das Organ ein Teil des Staatsapparates ist und insbesondere nicht als „Organträger“ im hier verstandenen Sinn aufgefaßt werden darf. Der Ausdruck „Institution des Staates“ vermeidet m. E. am besten die Möglichkeit einer derartigen Verwechslung.

Während bei einer Definition des Organs als Begriff der allgemeinen Rechtslehre genügen würde, die Kompetenz generell auf die Rechtsordnung zurückzuführen, wird man aus Gründen der Genauigkeit für den Begriff des Staatsorgans sagen müssen, welcher Teil der Rechtsordnung — nämlich die Verfassung — die Kompetenz bestimmt.

Unter Berücksichtigung dieser Bemerkungen wird man zu definieren haben:

Staatsorgane sind diejenigen Institutionen des Staates, die — von der Verfassung eingesetzt und mit einer Kompetenz ausgestattet — Funktionen des Staates wahrnehmen.

Zweiter Teil

Entwicklung des Gedankens einer Staatsorganschaft der deutschen politischen Parteien

A. Die liberalen und konservativen Verfassungen des 19. Jahrhunderts

In Deutschland haben sich die politischen Parteien — wie bereits festgestellt — erst im Zusammenhang mit der Revolution des Jahres 1848 entwickelt. Sie sind in der von der Paulskirchenversammlung ausgearbeiteten Verfassung noch nicht erwähnt.¹⁾ Dieses Schweigen ist wohl einmal darauf zurückzuführen, daß es in der „Paulskirche“ zwar lockere Fraktionsbildungen gab, aber keine Parteien in der Form festgefügtter Organisationen mit unmittelbarer Einwirkung auf das staatliche Leben. Zudem wäre dem liberalen Denken der Paulskirchenversammlung die Aufnahme politischer Gruppen in eine Verfassung wohl auch fremd gewesen.²⁾

⁵³⁾ vgl. Abschnitt B IV 1 dieses Hauptteils

¹⁾ Vgl. Bergsträsser — Verfassung — aaO. S. 1 ff.

²⁾ Vgl. Parteienrechtskommission — Bericht — aaO. S. 2; s. auch Abschnitt A I des 1. Hauptteils

Nach dem Scheitern der Revolution von 1848 entstanden im Zuge des sog. Konstitutionalismus allmählich Verfassungen der einzelnen deutschen Länder und des Reiches; aber auch dort sind die neuen politischen Elemente nicht erwähnt.

Die einzige Ausnahme macht die preußische Verfassung vom 31. 1. 1850. Im Titel II „Von den Rechten der Preußen“ heißt es in Art. 30 Abs. 3: „Politische Vereine können Beschränkungen und vorübergehenden Verboten im Wege der Gesetzgebung unterworfen werden.“³⁾ Die sich an diese Verfassungsbestimmung anschließende „Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mißbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechts vom 11. 3. 1850“ bringt in § 2 Abs. 1 eine Definition des politischen Vereins; sie versteht hierunter „Vereine, welche eine Einwirkung auf öffentliche Angelegenheiten bezwecken.“⁴⁾ Sie sind in den Bestimmungen der §§ 8 ff. Beschränkungen bei der Aufnahme von Mitgliedern und bei Zusammenschlüssen mit anderen Vereinen gleicher Art unterworfen.

Diese Beschränkungen treffen gemäß § 21 Abs. 2 der Verordnung auf sog. „Wahlvereine“ nicht zu. Es wird aber nicht erläutert, was unter diesem Begriff zu verstehen ist. Erst § 17 Abs. 1 des Wahlgesetzes für den Reichstag des Norddeutschen Bundes bringt auch zu diesem Ausdruck eine Definition: „Die Wahlberechtigten haben das Recht, zum Betrieb der den Reichstag betreffenden Wahlangelegenheiten Vereine zu bilden und in geschlossenen Räumen unbewaffnet öffentliche Versammlungen zu veranstalten.“⁵⁾

Allgemeiner und noch klarer ist die begriffliche Trennung von „politischen Vereinen“ und „Wahlvereinen“ im Reichsvereinsgesetz von 1908. Es definiert in § 2 Abs. 1 die politischen Vereine im gleichen Wortlaut wie die preußische Verordnung vom 11. 3. 1850 als Vereine, „welche eine Einwirkung auf öffentliche Angelegenheiten bezwecken“. Im Gegensatz hierzu stehen gemäß § 4 die „vorübergehenden Zusammenschlüsse zur Vorbereitung von Wahlen zu öffentlichen Körperschaften.“⁶⁾ Als „Wahlvereine“ galten somit nur die kurzfristigen Zusammenschlüsse im Hinblick auf eine einzelne Wahl — „politische Vereine“ waren dagegen auf unbestimmte Dauer berechnet; sie entsprechen insofern den modernen politischen Parteien.⁷⁾

Die Aufnahme dieser politischen Gruppen in die preußische Verfassung von 1850 und in einzelne verfassungsrechtliche Nebengesetze sollte jedoch nicht dazu dienen, die politischen Parteien ausdrücklich als Elemente des Verfas-

³⁾ Panier aaO. S. 19

⁴⁾ Panier aaO. S. 106

⁵⁾ Wahlgesetz des Norddeutschen Reichstags vom 31. 5. 1869 (BGBl. I S. 145 ff.)

⁶⁾ Reichsvereinsgesetz vom 19. 4. 1908 (RGBl. I S. 151 ff)

⁷⁾ Vgl. das Merkmal „Dauer des Zusammenschlusses“ der Begriffsbestimmung der politischen Partei, Abschnitt A III 7 des 1. Hauptteils

sungslebens anzuerkennen. Zweck dieser Regelung war vielmehr nur, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit polizeilich einzuschränken und die neuen politischen Elemente einer Kontrolle zu unterwerfen; ihrer Rechtsstellung nach waren diese Gruppen rein privatrechtlich organisierte Idealvereine.⁸⁾

B. Die Rechtsstellung der politischen Parteien in der Weimarer Republik

I. Verfassung und Gesetzgebung

1. Die politischen Parteien in der Verfassung

Nach der November-Revolution von 1918 werden die politischen Parteien — wie bereits erwähnt — zu den maßgebenden staatstragenden Elementen. Im Gegensatz zu dieser politisch-soziologischen Bedeutung sind sie jedoch nur an einer einzigen, „abseitigen“ Stelle in die Weimarer Verfassung aufgenommen worden — und zwar in Art. 130 Abs. 1, wo es heißt: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.“ Damit sind die politischen Parteien in der Verfassungsurkunde zwar erwähnt, ihre tatsächliche Aufgabe und Bedeutung im Staate kam jedoch nicht zum Ausdruck.

An einer sachlich weitaus entscheidenderen Stelle trägt die Verfassung den politischen Parteien indirekt Rechnung, indem sie in Art. 17 Abs. 1 das Verhältniswahlrecht sowohl im Reich als auch in den Ländern für obligatorisch erklärt; denn ohne Parteien und ihre „Listen“ läßt sich eine Verhältniswahl nicht durchführen.¹⁾ Nicht nur diese „Technik des Verhältniswahlrechts“ hat die Parteien „verfassungsrechtlich beachtlich“ gemacht, die „Entwicklung des großräumigen Volksstaates“ hat sie „sogar verfassungsrechtlich wesentlich gemacht“.²⁾ Abgesehen von diesen Parlamentswahlen war man auch bei den Volksabstimmungen und der unmittelbaren Wahl des Reichspräsidenten weitgehend auf die politischen Parteien angewiesen; durch derartige Plebiszite wurden zwar das Parlament und die in ihm gebildeten Fraktionen umgangen, nicht aber die Parteien als außerparlamentarische Institutionen.

2. Die politischen Parteien in verfassungsrechtlichen Nebengesetzen

Im Gegensatz zu der geringfügigen Bedeutung, die die Weimarer Verfassung den politischen Parteien ausdrücklich zuerkannte, fanden sie in verfassungsrechtlichen Nebengesetzen weitgehende Berücksichtigung. So geht

⁸⁾ Vgl. Leibholz — Verhandlungen — aaO. S. C 13

¹⁾ Vgl. v. d. Heyde — Freiheit — aaO. S. 458

²⁾ Giese aaO. S. 377

auf diesem „Nebengleis“ — wenn auch nur vorsichtig und in einem „juristischen Eiertanz“³⁾ — die Entwicklung weiter.

Nach den Vorschriften des Reichswahlgesetzes vom 27. 4. 1920 wird die Angabe einer Partei auf den Stimmzetteln „nicht beachtet“⁴⁾. Das Gesetz über den Volksentscheid vom 27. 6. 1921 spricht noch nicht ausdrücklich von „Parteien“, sondern lediglich von „Vereinigungen“ — obwohl hiermit praktisch nur Parteien gemeint sein konnten.⁵⁾ Die erste Wahlgesetzänderung vom 24. 10. 1922 bestimmt bereits, daß der Stimmzettel anstatt der Namen der Kandidaten oder zusätzlich die Angabe der betreffenden Partei enthalten „darf“⁶⁾. Die zweite Novelle vom 21. 12. 1923⁷⁾ sowie das neue Reichswahlgesetz vom 6. 3. 1924⁸⁾ erklären, daß die Stimmzettel die Angabe der Partei unter Hinzufügen der Namen der ersten vier Kandidaten enthalten „sollen“, nach der Reichsstimmordnung vom 14. 3. 1924 „müssen“ schließlich diese Angaben auf die Stimmzettel aufgedruckt werden. Außerdem wurden zu den Wahlausschüssen Vertreter der „großen Parteien hinzugezogen“.⁹⁾

Die Stellung der politischen Parteien im Wahlverfahren ist damit gesetzlich sanktioniert. Noch fehlt aber ihre Aufnahme in die Verfassung selbst in einer Form, die den tatsächlichen politisch-soziologischen Verhältnissen entsprach und ihre Funktionen im Staat erkennen ließ.

II. Die politischen Parteien vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich

Die politischen Parteien erhalten noch auf einem weiteren Umweg staatsrechtliche Anerkennung, und zwar durch den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, der ihnen Parteifähigkeit in sog. Verfassungsstreitigkeiten zubilligte.

Grundlage dieser Rechtsstellung ist Art. 19 Abs. 1 der Weimarer Verfassung: „Über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht, . . . entscheidet auf Antrag eines der streitenden Teile der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reiches zuständig ist.“

Die entscheidende Frage lautete also, ob und mit welcher Begründung auch politische Parteien in derartige „Verfassungsstreitigkeiten“ verwickelt werden können. Der Ausdruck „Verfassungsstreitigkeit“ wird damit zum Angelpunkt der Parteifähigkeit der politischen Parteien vor dem Staatsgerichtshof.

³⁾ v. d. Heydte — Freiheit — aaO. S. 458 (Fußnote 4)

⁴⁾ RGBl. I S. 627 (§ 25 Abs. 1)

⁵⁾ RGBl. I S. 790 (§ 27 Abs. 2)

⁶⁾ RGBl. I S. 801 (Art. I Ziff. 1 zur Neufassung des § 24 Abs. 2)

⁷⁾ RGBl. 1924 I S. 1 (Art. I Ziff. 20)

⁸⁾ RGBl. I S. 159

⁹⁾ RGBl. I S. 173 (§§ 44 Abs. 2, 27, 28, 29)

Bereits die Reichsverfassung von 1871 kannte in Art. 76 Abs. 2 den Begriff Verfassungsstreitigkeit. Hier wurde er als Streitigkeit zwischen der Regierung und der Volksvertretung eines Bundesstaates verstanden.¹⁰⁾ Bei Ausarbeitung der Weimarer Reichsverfassung war eine andere Interpretation vorgeschlagen worden. Der Berichterstatter, Abgeordneter Dr. Kahl, hatte den Begriff nicht auf die Streitteile, sondern auf den Gegenstand des Streites bezogen: „Verfassungsstreitigkeiten sind Streitigkeiten über die Auslegung und die Anwendung der Landesverfassung. Entscheidend ist nicht, daß der Streit darüber gerade zwischen der Regierung und der Volksvertretung stattfindet, wenn das auch der häufigste Fall ist, sondern daß der Gegenstand des Streites die Verfassung betrifft...“¹¹⁾

Wäre der Staatsgerichtshof der älteren Auffassung gefolgt, so hätte er sich mit der Frage auseinandersetzen müssen, inwieweit die Parteien einen ähnlichen Status besitzen wie Regierung und Volksvertretung. Aber bereits der vorläufige Staatsgerichtshof schloß sich der weitergehenden Ansicht des Abgeordneten Dr. Kahl an, als er zunächst nur die Parteifähigkeit einer Landtagsfraktion zu beurteilen hatte. Er argumentierte mit allgemeinen Erwägungen: es hätten sich die „tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse in den einzelnen Ländern seit der Revolution erheblich verändert... Die Antragsteller müssen schon in ihrer Eigenschaft als Angehörige des Landtags und einer Landtagsfraktion für legitimiert erachtet werden, solche Verletzungen auf dem in der Reichsverfassung bezeichneten Wege zu rügen.“¹²⁾

Erst wesentlich später hatte der Staatsgerichtshof zu der Frage Stellung zu nehmen, ob auch politische Parteien als außerparlamentarische Organisationen Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof besitzen. In der Entscheidung vom 17. 12. 1927 bejaht er diese Frage, indem er an die Parteifähigkeit der Fraktionen anknüpft: „Die Volksvertretungen der neuzeitlichen Verfassungen setzen aber das Vorhandensein von Parteien voraus. Die Durchführung der Wahlen für die Volksvertretungen ist ohne sie nicht denkbar. Ganz besonders gilt das bei der durch die Reichsverfassung (Art. 17) auch für die Wahlen zu den Volksvertretungen der Länder eingeführten Verhältniswahl.“¹³⁾

Auf diesem Wege erhalten die politischen Parteien Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof und damit eine gerichtliche Anerkennung ihrer Stellung im Staat.

¹⁰⁾ Vgl. Hartmann aaO. S. 5 und Goessl aaO. S. 27

¹¹⁾ Abgeordneter Dr. Kahl in der Sitzung vom 3. 6. 1919 (RGZ 108 S. A 5); s. hierzu auch Goessl aaO. S. 28

¹²⁾ RGZ 104 S. 419 (Entscheidung vom 12. 8. 1921)

Gegen diese Auffassung wandte sich Friesenhahn aaO. S. 536, weil die Fraktion nach den Geschäftsordnungen nur „für die internen Beziehungen des Parlaments“ von Bedeutung seien.

¹³⁾ Staatsgerichtshof in JW 1929 S. 53; im Ergebnis zustimmend Friesenhahn aaO. S. 537

III. Die politischen Parteien in der Staatsrechtslehre

1. Die politischen Parteien in der „Ignorierung“¹⁴⁾

Obwohl sich die politischen Parteien bereits seit Gründung des Deutschen Reiches tatsächlich zu entscheidenden Elementen im Staat entwickelt hatten, wurde ihnen erst sehr spät von der Staatsrechtslehre Beachtung geschenkt. So erwähnt Laband in seinem mehrbändigen staatsrechtlichen Werk die politischen Parteien überhaupt nicht.¹⁵⁾ Jellinek spricht in seiner „Staatslehre“ zwar von politischen Parteien, bezeichnet sie jedoch lediglich als „soziale Gebilde“: „In der staatlichen Ordnung hat der Begriff der Parteien als solcher keine Stelle.“¹⁶⁾ Als erster hat — soweit ersichtlich — Richard Schmidt mit diesem Tabu gebrochen und die Parteien „rechtlich anerkannt“¹⁷⁾. Erst Triepel und später Radbruch setzen sich eingehend mit den politischen Parteien als Phänomenen des Rechts — insbesondere des Staatsrechts — auseinander.¹⁸⁾

Triepel führt die Abneigung der Deutschen gegen politische Parteien auf das Gefühl des „deutschen Bürgers der Biedermeierzeit“ zurück, der die Parteien „als eine Gefahr für die Ruhe des Staates“ betrachtete und geneigt war, sie als eine „moralische Verirrung“¹⁹⁾ anzusehen. Nach Ansicht von Reif — sie deckt sich hierin weitgehend mit der Auffassung Triepels — liegt der Grund bei Hegel und der politischen Romantik, in deren Vorstellung von der Einheit des Volkswillens die politischen Parteien keinen Platz gefunden hätten.²⁰⁾ Auch im Aufruf des letzten deutschen Kaisers, Wilhelms II., bei Beginn des ersten Weltkrieges: „Ich kenne keine Parteien mehr, ich kenne nur noch Deutsche“, klingt diese Vorstellung an. Außerdem mag neben einem gewissen Hang des Deutschen zum Obrigkeitsstaat auch die Tatsache von Bedeutung sein, daß die allmählich emporkommenden Parteien an der Einigung Deutschlands — als dem politischen Hauptproblem der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts — keinen augenfälligen Anteil hatten. Darüber hinaus haben wohl die demokratische und liberale Doktrin — die beide die politischen Parteien nicht in ihre Denkbilder einordnen konnten — zu der Abneigung gegen die politischen Parteien mit beigetragen.²¹⁾ Auch hier war

¹⁴⁾ Der Begriff „Ignorierung“ der politischen Parteien stammt von Triepel (aaO. S. 12/13).

Nach seiner Auffassung entwickelt sich das Verhalten des Staates zu den politischen Parteien in 4 Stufen: zunächst das Stadium der „Bekämpfung“; ihm folge die Stufe der „Ignorierung“. Hieran schließe sich die Periode der „Anerkennung und Legalisierung“ an, die schließlich von dem letzten Stadium der „verfassungsmäßigen Inkorporation“ abgelöst werde.

Die Bezeichnung „Ignorierung“ hat auch die Parteienrechtskommission (— Bericht — aaO. S. 3) übernommen; sie spricht von der „Ignorierung der Parteien durch das Staatsrecht und das Parlamentsrecht“.

¹⁵⁾ Vgl. Leibholz — Volk und Partei — aaO. S. 196 I. Sp.

¹⁶⁾ — Staatslehre — aaO. S. 114

¹⁷⁾ aaO. S. 244

¹⁸⁾ Vgl. Triepel aaO. S. 11 ff. und Radbruch aaO. S. 285 ff.

¹⁹⁾ aaO. S. 14

²⁰⁾ Vgl. aaO. S. C 32

²¹⁾ Vgl. auch Abschnitt A I des 1. Hauptteils

es Richard Schmidt, der erstmals gegen dieses Gefühl — es handelt sich m. E. kaum um verstandesmäßige Überlegungen — vorging: „Die Frage ist verfehlt, ob der in immer anderer Gestalt und unter wechselnden Kräften sich erneuernde Kampf der Parteien etwas Nützliches oder Schädliches darstellt. Denn dieser Kampf ist etwas Natürliches und Notwendiges . . .“²²⁾

2. Die politischen Parteien als Staatsorgane

Nachdem Triepel und Radbruch begonnen hatten, die politischen Parteien in die staatsrechtliche Erörterung einzuführen, setzten sie sich sogleich mit der Frage auseinander, ob die politischen Parteien als Staatsorgane aufgefaßt werden können. Dabei geht nur Triepel von einer Begriffsbestimmung des Staatsorgans aus. Er versteht hierunter eine Person oder eine Gruppe, „deren Wille von Rechts wegen als staatlicher Wille zu gelten hat“.²³⁾ „In diesem Sinne ist die Partei noch nirgends oder fast noch nirgends, jedenfalls noch nicht in Deutschland, ein Staatsorgan, oder sie ist es doch höchstens insofern, als sie unter der Firma der ‚Wählergruppe‘ — die sich aber nicht mit einer Partei zu decken braucht — im Mechanismus des Wahlverfahrens mit Zuständigkeiten von technischer Bedeutung betraut ist. In der Sphäre der Gesetzgebung und Regierung, im Bereich der staatlichen ‚Integration‘, auf die es uns letztlich doch allein ankommt, ist die Partei eine extrakonstitutionelle Erscheinung.“²⁴⁾

Radbruch entnimmt dieser Stellungnahme, daß Triepel „geneigt“ sei, „die Wählergruppen und insoweit die Parteien als Staatsorgane anzuerkennen.“²⁵⁾ Der Ansicht Radbruchs ist trotz der überaus vorsichtigen Formulierung Triepels zuzustimmen; denn Triepel bezeichnet die politischen Parteien — wenn auch nur für den Bereich des Wahlverfahrens — als Staatsorgane.

Radbruch selbst formuliert nicht derart vorsichtig. Als er erwähnt, daß die Namen der Wählergruppen und Parteien auf die Stimmzettel aufgedruckt werden müssen, folgert er: „Man wird nach diesen Angaben nicht daran zweifeln dürfen, daß die Wählergruppen, die den Wahlvorschlag machen, und insoweit auch die durch sie repräsentierten Parteien, Staatsorgane sind, ‚Kreationsorgane‘ im Sinne Georg Jellineks.“²⁶⁾ Radbruch ist der erste, der

²²⁾ aaO. S. 224

²³⁾ aaO. S. 29

²⁴⁾ aaO. S. 29

²⁵⁾ aaO. S. 290 Anm. 11

²⁶⁾ aaO. S. 290

Der Begriff „Kreationsorgan“ geht auf Georg Jellinek und seine Einteilung der Staatsorgane zurück. Hierbei stellt er als Begriffsgegensätze den „Kreationsorganen“ die „kreierten Organe“ gegenüber; beide wiederum sind nach seiner Auffassung eine Untergruppe der „unmittelbaren Staatsorgane“. In der Terminologie von Jellinek sind Staatsorgane dann unmittelbar, wenn „ihre Organstellung unmittelbar durch die Verfassung selbst“ gegeben ist (— Staatslehre — aaO. S. 544).

Hierunter fallen nach der in dieser Arbeit vertretenen Auffassung — vgl. Abschnitt B V 4 des 1. Hauptteils — alle Staatsorgane. Insofern ist der hier gebrauchte Begriff des Staatsorgans mit dem des „unmittelbaren Organs“ bei Jellinek identisch.

Derartige auf die Verfassung direkt zurückführbare Organe entstehen nach Auffassung Jellineks „entweder dadurch, daß die Rechtsordnung an juristische Tat-

mit dieser Entschiedenheit die politischen Parteien als Staatsorgane bezeichnet. Von einem Begriff des Staatsorgans her untersucht er diese Frage allerdings nicht.

Weniger deutlich sind die Auffassungen von Carl Schmitt und van Calker zu der Frage der Aufnahme der politischen Parteien in die Staatsorganisation. So erklärt Schmitt: „Es wäre nichts damit gewonnen, wollte man die Schwierigkeiten und Mißstände des heutigen Parteilebens dadurch beheben, daß man — über die wahl- und abstimmungstechnischen Funktionen hinaus(!) — die Parteien als gesetzliche Organisationen anerkennt und zu Behörden macht.“ Noch auf der gleichen Seite heißt es aber: „So wenig wie die öffentliche Meinung sich in eine behördliche Zuständigkeit verwandeln läßt, kann eine Partei sich in eine Behörde verwandeln . . .“²⁷⁾ Aus dem Sinn dieser Ausführung ist m. E. zu entnehmen, daß die politischen Parteien doch nicht in die Staatsorganisation aufgenommen werden sollen.

Auch wenn van Calker erklärt, die Parteien seien „Organe der Rechtsgestaltung“²⁸⁾, wird man hieraus nicht auf eine Anerkennung der Parteien als Staatsorgane schließen dürfen.

3. Die politischen Parteien als Stellvertreter eines Staatsorgans

a) „Stellvertreter des Organs Wahlberechtigter“

Jerusalem kommt bei seiner Kritik an der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes zu der eigenartigen Konstruktion des „Stellvertreters eines Staatsorgans“. Dabei geht er von dem Begriff der Verfassungsstreitigkeit in Art. 19 Abs. 1 der Weimarer Verfassung aus; er interpretiert ihn im Sinne der älteren Auffassung — entgegen der Meinung des Berichtstatters Dr. Kahl und des Staatsgerichtshofes — nach den jeweiligen Streitteilen. Er erweitert aber den Kreis der ursprünglich ins Auge gefaßten Streitteile — Regierung und Volksvertretung —; denn er versteht unter dem

sachen direkt die Organqualität anknüpft . . . oder daß ein besonderer, auf die Erzeugung des Organs gerichteter juristischer und daher rechtlich geordneter Akt notwendig ist. Im letzteren Falle sind die den Kurationsakt vollziehenden Personen wiederum Organe, und zwar Kurationsorgane. Solche Kurationsorgane können nur auf Grund eines verfassungsmäßig vorgeschriebenen Prozesses tätig werden . . . Alle durch Wahl oder Ernennung geschaffenen Organe bedürfen einer derartigen Schöpfungstätigkeit.“ (— Staatslehre — aaO. S. 545)

In Ergänzung zu Jellinek ist im Sinn der hier vertretenen Auffassung hervorzuheben, daß der Kurationsakt niemals das Staatsorgan als abstrakte Institution betreffen kann; denn dieses ist bereits von der Verfassung vorgesehen. Es kann sich also nur darum handeln, daß durch ein „Kurationsorgan“ ein Staatsorgan mit Organträgern besetzt wird. — (ein charakteristisches Beispiel ist die „Ausfüllung“ des Staatsorgans „Bundespräsident“ durch das „Kurationsorgan“ Bundesversammlung.)

Man wird — unter Berücksichtigung, daß sich der Ausdruck „unmittelbares Organ“ erübrigt — im Sinne Jellineks also definieren:

Kurationsorgane sind diejenigen Staatsorgane, ohne deren Mitwirkung ein anderes Staatsorgan nicht mit Organträgern besetzt werden kann.

²⁷⁾ aaO. S. 247

²⁸⁾ aaO. S. 4

Begriff der Verfassungsstreitigkeit „Rechtsstreitigkeiten zwischen staatlichen Organen, deren Gegenstand ihre Kompetenz ist.“²⁹⁾

Folgerichtig hätte sich Jerusalem jetzt mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob politische Parteien derartige „staatliche Organe“ sind und deshalb vor dem Staatsgerichtshof parteifähig sein können. Das geschieht zwar nicht; er verneint aber diese Frage indirekt dadurch, daß er den einzelnen Wahlberechtigten als Staatsorgan auffaßt und zu ihm die politische Partei als „Stellvertreter des Organs Wahlberechtigter“ in Beziehung setzt:

Jerusalem geht von dem Volk als der „Summe der einzelnen Wahl- und Stimmberechtigten“ aus. „Organtätigkeit ist also der Akt des Wählens oder Stimmens sowie die Gesamtheit derjenigen, gesetzlich ausdrücklich normierten Funktionen, welche durch Wahlvorschläge, ihre Verbindung usw. die Wahl organisieren und auf ihr Ergebnis einwirken.“³⁰⁾ Hieraus folgert er, daß „der einzelne Wahl- und Stimmberechtigte bzw. eine Mehrheit von ihnen... als Organ und damit als parteifähig anzusehen ist.“³¹⁾ Aber — so argumentiert er etwas unerwartet weiter — aus diesem Grunde könne die Anerkennung der politischen Parteien vor dem Staatsgerichtshof nur bedeuten, „daß die Parteien als solche dem einzelnen Wahl- und Stimmberechtigten... gegenüber die Stellung eines verfassungsrechtlichen ‚gesetzlichen Vertreters‘ einnehmen.“³²⁾

b) „Stellvertreter des Organs Volk“

Während Jerusalem von den politischen Parteien als den Stellvertretern der einzelnen Wahlberechtigten spricht, faßt Hartmann sie als „Stellvertreter des Organs Volk“ auf. Wie Jerusalem geht auch er von dem Begriff der Verfassungsstreitigkeit als der Streitigkeit zwischen Staatsorganen aus. Seine zweite Voraussetzung ist, daß das Volk — m. E. zu Recht — in der Form der „Summe der einzelnen Wahl- und Stimmberechtigten“³³⁾ ein Staatsorgan sei. Auf dieser Basis fährt er unter der Überschrift: „Die politischen Parteien als Stellvertreter des Organs Volk bei Wahlstreitigkeiten“ fort: „Wenn es nun auch als theoretisch möglich anzusehen wäre, das gesamte Volk in seiner Eigenschaft als Herrscherorgan in den seine Organqualität ausmachenden Angelegenheiten als streitende Teile bei einer Verfassungsstreitigkeit anzusehen, so würden sich praktisch diese Fälle jedoch so äussern, daß nur gewisse Teile — meistens die durch die Verfassungsverletzung benachteiligten — diese Verfassungsverletzung gemäß Art. 19 Abs. 1 der Reichsverfassung geltend machen werden. Es kommt also letzten Endes

²⁹⁾ aaO. S. 117

³⁰⁾ aaO. S. 61

³¹⁾ aaO. S. 119

³²⁾ aaO. S. 120

³³⁾ Zu der Konstruktion „Stellvertreter eines Staatsorgans“ soll im Zusammenhang im Anschluß an den folgenden Abschnitt Stellung genommen werden.

³⁴⁾ aaO. S. 23

somit auf die politischen Parteien hinaus, die man insofern als zur Anhängigmachung einer Verfassungstreitigkeit legitimiert ansehen muß.“³⁴⁾

Der Begriff der „Stellvertretung eines Staatsorgans“ hat sich nicht durchgesetzt. Soweit ersichtlich, ist diese Konstruktion — außer bei Jerusalem und Hartmann — nicht in Erscheinung getreten. Gegen sie erheben sich auch schwerwiegende Bedenken; denn hierdurch wird — von der Organkonstruktion her — die konstruktiv geschaffene Einheit von Staat und Organ wieder aufgegeben. Das Organ ist ein Teil des Staates, dessen Einheit durch Hinzunahme einer Stellvertretung — also eines zweiten Subjektes — wieder aufgelöst wird.³⁵⁾ Auch das Funktionselement — d. h., daß nur dem Organ ein bestimmter staatlicher Aufgabenkreis zukommt — wird verschoben, sobald ein Stellvertreter erscheint. Wenn Jerusalem zudem von einem „gesetzlichen Stellvertreter“ spricht, muß sich diese Stellvertretung auch auf ein Gesetz zurückführen lassen. Die Erwähnung der Parteien in einigen verfassungsrechtlichen Nebengesetzen der Weimarer Republik läßt diese Folgerung nicht zu.

IV. Zusammenfassung und Ergebnis

Als man nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945 begann, wieder eine deutsche Staatlichkeit aufzubauen, war es nur natürlich, daß man sich an dem positiven wie negativen „Vorbild“ der Weimarer Verfassung orientierte.³⁶⁾ Die Möglichkeiten, in den Landesverfassungen und im Grundgesetz an die Rechtslage der politischen Parteien während der Weimarer Republik anzuknüpfen, war jedoch sehr gering. Wohl war — in der Terminologie von Triepel — das Stadium der „Bekämpfung der Parteien“ vorbei. Wie sich aus der Rechtssituation nach der preußischen Verfassung von 1850 gezeigt hat, bedeutete diese „Bekämpfung“ jedoch nicht, daß die politischen Parteien ausgelöscht werden sollten, es handelte sich vielmehr darum, sie unter die „Botmäßigkeit“ der damaligen Regierungsform zu zwingen und dadurch in ihrer Entfaltung gewissen Beschränkungen zu unterwerfen.

Eine Anerkennung der politischen Parteien in der Weimarer Verfassung, wie man sie nach ihrer beherrschenden Stellung im Staat erwartet hätte,

³⁴⁾ aaO. S. 23

³⁵⁾ Vgl. Abschnitt B III 1 und 2 des 1. Hauptteils

³⁶⁾ Die Rechtsentwicklung der politischen Parteien, insbesondere der NSDAP, während des nationalsozialistischen Regimes wurde in diesem Hauptabschnitt bewußt übergangen; denn einmal sollte hier vor allem die Entwicklung aufgezeigt werden, an die die derzeitige Rechtslage in der Bundesrepublik anknüpfte. Zudem sind die politischen und rechtlichen Voraussetzungen der Stellung der NSDAP nach 1933 von den heutigen Grundlagen des Staates und der politischen Parteien so diametral verschieden, daß eine Schilderung der Rechtslage in der Zeit von 1933 bis 1945 in diesem Zusammenhang nicht angebracht erscheint. Hierzu wird daher erst im Anschluß an die heutige Situation in Abschnitt A des 4. Hauptteils — auch im Hinblick auf die derzeitige Rechtslage der politischen Parteien — Stellung genommen.

Die Entwicklung zur Zeit des Besatzungsrechtes brachte gegenüber der staatsrechtlichen Stellung der politischen Parteien in der Weimarer Republik keine Änderung (vgl. Rabus aaO. S. 10).

blieb jedoch aus. Die Erwähnung der Parteien in Art. 130 Abs. 1 der Weimarer Verfassung gibt zwar die Existenz der politischen Parteien zu, sachlich handelte es sich jedoch um eine „verfassungsmäßige Ignorierung“. Das Verhältniswahlssystem im Reich und in den Ländern sowie die unumgängliche Beachtung der Parteien in den Wahlgesetzen brachte erst ihre eigentliche Anerkennung. Hierauf basierte dann auch die Zubilligung der Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Aufnahme der Parteien in den Kreis der Staatsorgane durch Triepel und Radbruch.

Dritter Teil

Die verfassungsrechtliche Problematik einer Anerkennung der politischen Parteien als Staatsorgane in der Bundesrepublik Deutschland

A. Begriffskennzeichnung und Begriffsabgrenzung

I. Legalisierung, Konstitutionalisierung, Inkorporation und Institutionalisierung

Die Versuche, die Rechtsstellung der politischen Parteien im Staat und im Grundgesetz in Begriffe zu fassen, haben zu einer großen Anzahl von Begriffsschöpfungen geführt; es ist fraglich, ob aus der Verwendung dieser Ausdrücke geschlossen werden kann, daß die politischen Parteien als Staatsorgane anerkannt werden oder in irgendeiner Weise in den Staatsaufbau eingegliedert werden sollen.

Heinrich Triepel hat als erster den Begriff der „Legalisierung der politischen Parteien“ geprägt. Was er hierunter versteht, sagt er nicht ausdrücklich. Er spricht jedoch im Zusammenhang mit diesem Begriff davon, daß „Gesetze und Verordnungen“ beginnen, die Parteien in ihrer außer- wie innerparlamentarischen Organisation „förmlich anzuerkennen“.¹⁾ Er bezieht also diesen Ausdruck nur auf einfache Gesetze. In einem auf die Verfassung erweiterten Sinn verwendet erst Leibholz diesen Begriff, indem er nach Aufnahme der politischen Parteien in das Grundgesetz von einer „verfassungsmäßigen Legalisierung“²⁾ spricht.

Mit dem Ausdruck „verfassungsmäßige Legalisierung“ ist der Begriff „Konstitutionalisierung“ der politischen Parteien identisch; denn seinem Wortsinne nach meint er die Aufnahme der Parteien in eine Konstitution — eine Verfassung. In dieser Bedeutung wird der Begriff auch von v. d. Heydte und

¹⁾ aaO. S. 12

²⁾ — Volk und Partei — aaO. S. 195 I. Sp., vgl. auch BVerfGE 1, 225 (Urteil des 2. Senates vom 5. 4. 1952)

Wernicke verwendet.³⁾ Nach der Auffassung von Triepel ist das letzte Stadium im Verhältnis des Staates zu den politischen Parteien das der „verfassungsmäßigen Inkorporation“⁴⁾. Ob Triepel hiermit schon die Aufnahme der Parteien in den staatlichen Bereich meint, wird nicht ganz klar. Aus dem Wortsinn kann man jedoch nur entnehmen, daß die Parteien als Bestandteile in den Verfassungs-Körper, nicht also in den Staats-Aufbau, eingegliedert werden sollen. Die Stufenfolge „Legalisierung“ zur „verfassungsmäßigen Inkorporation“ kann somit lediglich die Entwicklung der Anerkennung in einfachen Gesetzen zu einer Anerkennung in der Verfassung bezeichnen. Klein hält diesen Ausdruck für „ungenau“; er will an seine Stelle den Begriff der „verfassungsrechtlichen Institutionalisierung“ setzen, d. h. also, daß die Parteien als rechtliche Institutionen in einer Verfassung anerkannt werden.⁵⁾

Sämtliche Begriffe — verfassungsmäßige Legalisierung, Konstitutionalisierung, verfassungsmäßige Inkorporation und verfassungsrechtliche Institutionalisierung — sind ihrem Inhalt nach gleichbedeutend und können synonym gebraucht werden. Hervorzuheben ist, daß alle diese Bezeichnungen lediglich die rechtliche Anerkennung der politischen Parteien durch eine Verfassung ausdrücken. Über das Rechtsverhältnis Staat — politische Partei und über die nähere Charakterisierung dieser Rechtsbeziehung sagen sie nichts aus. Insbesondere kann aus ihrer Verwendung nicht der Schluß gezogen werden, die politischen Parteien würden als Staatsorgane anerkannt oder sie seien in irgendeiner Weise in die Staatsorganisation eingegliedert.

II. Der Begriff des „Parteienstaates“

Triepel, der ebenfalls den Ausdruck „Parteienstaat“ erstmals verwendet, definiert ihn als einen Staat, „der die politischen Parteien so fest in seine Organisation(!) einbaut, daß staatliches Wollen und Handeln in entscheidenden Dingen immer auf Wollen und Handeln von Parteigemeinschaften beruht“.⁶⁾ Nach dieser Auffassung sind also die Parteien im Parteienstaat in die Staatsorganisation selbst „eingebaut“; sie werden damit Glieder des Staates und stehen nicht mehr neben ihm.

Andere Begriffsbestimmungen — die Bezeichnung „Parteienstaat“ hat sich ja jetzt allgemein durchgesetzt — lassen diese Folgerung jedoch nicht zu. So definiert z. B. Koellreutter: „Als Parteienstaat wäre ein Staat zu bezeichnen, dessen staatsrechtliche Organisationsform ohne entscheidende Mitwirkung der politischen Parteien nicht funktionsfähig ist.“⁷⁾ Ähnlich kennzeichnet Grewe den Parteienstaat als ein „Staatswesen, dessen politisches und

³⁾ v. d. Heydte-Sacherl aaO. S. 50; Wernicke aaO. Anm. II 1 b zu Art. 21

⁴⁾ aaO. S. 12

⁵⁾ Vgl. v. Mangoldt-Klein aaO. Anm. II 1 zu Art. 21 (S. 613); vgl. auch die Parteienrechtskommission in — Bericht — aaO. S. 71 und den 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 2, 73

⁶⁾ aaO. S. 12

⁷⁾ — Die politischen Parteien — aaO. S. 86

konstitutionelles Leben in maßgeblicher Weise durch die Existenz und die beherrschende und bestimmende Rolle politischer Parteien geprägt ist.“⁸⁾

In diesem letzteren Sinn ist der Begriff m. E. aufzufassen; aus ihm kann man also nicht den Schluß ziehen, daß im „Parteienstaat“ die Parteien in die Staatsorganisation selbst aufgenommen wurden. Es ist damit nur gesagt, daß die Parteien die allein oder überwiegend maßgebenden politischen Faktoren im Staat sind; das Schwergewicht des Begriffes liegt damit im politisch-soziologischen Bereich.

B. Verfassung und Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland

I. Verbindende und trennende Elemente zwischen Staat und politischen Parteien

1. Die Rechtslage nach dem Grundgesetz

a) „Mitwirkung“ der politischen Parteien (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG)

Die Vorschrift des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ist die einzige Bestimmung der Verfassung, die eine Aussage über die politischen Parteien macht; damit ist sie nicht nur die Grundlage einer Begriffsbestimmung der politischen Parteien, sondern auch ein wesentlicher Anhaltspunkt für die Frage nach der Rechtsstellung der Parteien im Staat.

Bei Beantwortung dieser Frage muß davon ausgegangen werden, daß das Grundgesetz ausdrücklich nur von einer „Mitwirkung“ der Parteien spricht. Dieser Begriff deutet darauf hin, daß außer den Parteien noch andere Elemente bei der Willensbildung des Volkes „beteiligt sind oder — zum mindesten — sein können“¹⁾.

Entgegen dieser Wortbedeutung wird die Ansicht vertreten, nur die politischen Parteien hätten ein Recht auf Beteiligung an der politischen Willensbildung. So erklärt Grewe, daß lediglich die Parteien zur „Mitwirkung ... berufen“²⁾ seien.

Auch der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichtes hatte aus dem Wortlaut des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG heraus offenbar keine Bedenken, die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung nur auf die Parteien zu beschränken; denn nach seiner Auffassung steht einem derartigen Parteienmonopol auf Bundesebene nur Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und auf Kommunalebene lediglich Art. 28 GG entgegen: „Es mag in der logischen Konsequenz eines radikal zu Ende gedachten Parteienstaates liegen, daß sich die Willensbildung des Volkes auf allen Stufen ... durch das Medium der Parteien vollzöge ... Diese äußerste Konsequenz des Parteienstaates wird jedoch vom Grundgesetz auf der Bundesebene durch das Bekenntnis zu dem repräsen-

⁸⁾ aaO. S. 65; ähnlich Wernicke aaO. Anm. II 1 b; vgl. auch BVerfGE 1, 224 und 11. 266 (273)

¹⁾ Wernicke aaO. Anm. II 1 b zu Art. 21

²⁾ aaO. S. 69

tativen Status der Abgeordneten in Art. 38 GG und auf der kommunalen Ebene durch die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung in Art. 28 GG verfassungskräftig abgewehrt.“³⁾ Die Möglichkeit, daß ein Parteienmonopol schon wegen Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG — insbesondere durch den Begriff der „Mitwirkung“ — rechtlich unzulässig sein könnte, wird nicht erwähnt.

Mit dem gleichen Hinweis wie das Bundesverfassungsgericht hatte schon Leibholz ein Parteienmonopol verneint. Auch er ging nicht vom Begriff der „Mitwirkung“ in Art. 21 GG aus, sondern davon, daß Art. 38 GG verhindere, daß die Parteien in Konsequenz des Parteienstaates „das Monopol der Willensbildung im Staate für sich beanspruchen können“⁴⁾.

Im Gegensatz zu dieser Auffassung sieht ein großer Teil der Lehre gerade im Begriff der „Mitwirkung“ in Art. 21 GG das entscheidende rechtliche Hindernis für eine Anerkennung eines Parteienmonopols.⁵⁾ Auch der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichtes hatte — als er die Einbeziehung der Parteien in das Grundgesetz erwähnt — festgestellt, daß „die Parteien als Träger der politischen Willensbildung des Volkes — wenn auch nicht als einzige — ausdrücklich“ anerkannt würden.⁶⁾

In diesem Sinn wird man — ohne etwa den verfassungsrechtlichen Wert der Art. 28 und 38 GG in irgendeiner Weise schmälern zu wollen — für die hier zur Diskussion stehende Frage eines Parteienmonopols sagen müssen, daß es in erster Linie Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ist, der ein derartiges Monopol rechtlich unmöglich macht. Vor allem liegt m. E. die Bedeutung des vom Bundesverfassungsgericht in den Vordergrund gestellten Art. 38 GG und sein „Bekenntnis zu dem repräsentativen Status des Abgeordneten“ auf einer ganz anderen Ebene:

Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG betrifft vor allem das „Innenverhältnis“ der einzelnen Abgeordneten zu ihren Fraktionen und Parteien⁷⁾, während Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG seinem Schwergewicht nach die äußere Stellung der Parteien im Verfassungsgefüge umschreibt. Die Regelung der „internen“ Beziehungen durch Art. 38 GG hat insbesondere nichts damit zu tun, ob nur Parteien oder auch „freie Wählervereinigungen“ Wahlvorschläge einreichen dürfen. Die rechtliche Koppelung der Frage eines Parteienmonopols mit der Rechtsstellung eines Abgeordneten im Parlament ist in dieser Allgemeinheit m. E. nicht möglich.

³⁾ Beschluß des 2. Senates vom 12. 7. 1960 (BVerfGE 11, 266 (273))

Zur Stellungnahme zu einem Parteienmonopol im Bund bestand eigentlich keine Veranlassung; das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht betraf lediglich die Zulassung von sog. „Rathausparteien“ zu Kommunal- und Kreiswahlen.

⁴⁾ — Verhandlungen — aaO. S. C 16

⁵⁾ Vgl. v. Mangoldt aaO. Anm. 2 zu Art. 21 (S. 145); ferner Wernicke aaO. Anm. II 1 b zu Art. 21; v. d. Heyde-Sacherl aaO. S. 37; Seifert — Rechtsstellung — aaO. S. 1 r. Sp.

⁶⁾ Urteil des 1. Senates vom 23. 10. 1952 (SRP-Urteil) (BVerfGE 2, 1 (10))

⁷⁾ Vgl. Hesse aaO. S. 32

Im Bund ist es in diesem Sinn lediglich Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, der durch den Begriff der „Mitwirkung“ ein Parteienmonopol rechtlich verhindert. Das schließt jedoch nicht aus, daß man zusätzlich auch noch die traditionellen Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung heranziehen kann, um auf der Gemeindeebene ein Parteienmonopol zu verneinen.⁸⁾

Wenn man in dieser allgemeinen Form ein Monopol der politischen Parteien ablehnt, erhebt sich sofort die nächste Frage, welche anderen Faktoren neben den politischen Parteien an der Willensbildung des Volkes beteiligt sein können. „Daß das BGG sie nicht ausdrücklich nennt, heißt keinesfalls Leugnung ihrer Realität.“⁹⁾ Man denkt vor allem an die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, an die Berufsverbände und auch an die Kirchen.¹⁰⁾ Dieser Auffassung hält Grewe entgegen: „Berufsvereinigungen, Interessenverbände, landsmannschaftliche und konfessionelle Verbindungen sind als solche nicht verfassungsmäßig berufen, an der politischen Willensbildung mitzuwirken.“¹¹⁾

Hesse unterscheidet zwischen einer Willensbildung des Volkes bei der allgemeinen Einwirkung auf die öffentliche Meinung sowie bei der Aufstellung von Wahlbewerbern.¹²⁾

Bei der politischen Meinungsbildung des Volkes — die ja ständig und nicht nur im Hinblick auf eine unmittelbar bevorstehende Wahl erfolgt — besitzen die politischen Parteien genauso wie andere politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Gruppen allein schon wegen Art. 5 Abs. 1 GG eine Einwirkungsmöglichkeit. In diesem Bereich ist die Stellung der politischen Parteien rechtlich also in keiner Weise herausgehoben.¹³⁾

Bei der Nominierung der Wahlbewerber handelt es sich ebenfalls noch um eine Form der politischen Willensbildung des Volkes; denn das „Präsentieren“ der Wahlkandidaten und die damit verbundene Werbung für die Ziele der jeweiligen Partei gehören noch mit zur Einwirkung auf die Meinungsbildung der Öffentlichkeit.

Insofern müßte aus einer Wortinterpretation des Ausdrucks „Mitwirken“ in Art. 21 GG geschlossen werden, daß außer den politischen Parteien noch andere Gruppen Wahlbewerber nominieren können. Hesse vertritt diese

⁸⁾ Vgl. hierzu den Beschluß des 2. Senates des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. 7. 1960 (BVerfGE 11, 266 (273—276))

⁹⁾ Wernicke aaO. Anm. II 1 b zu Art. 21

¹⁰⁾ Hierzu im einzelnen Abschnitt B II 2 des 4. Hauptteils

¹¹⁾ aaO. S. 69

¹²⁾ Vgl. Hesse aaO. S. 23

¹³⁾ Vgl. Hesse aaO. S. 23 (Fußnote 35); s. auch das Urteil des 2. Senates des Bundesverfassungsgerichtes vom 30. 6. 1958: „Öffentliche Meinung und politische Willensbildung des Volkes kann aber nicht identifiziert werden mit staatlicher Willensbildung.“ (BVerfGE 8, 104 (113)). Ebensowenig kann andererseits politische Meinungsbildung des Volkes mit politischer Willensbildung des Volkes identifiziert werden. (vgl. Abschnitt A III 4 (Ende) des ersten Hauptteils)

Auffassung: Die Parteien besitzen kein „Monopol der Kandidatenaufstellung für die Wahlen zur Volksvertretung“¹⁴⁾).

Die weitere Frage — und hier handelt es sich um den entscheidenden Punkt — muß nunmehr lauten, welchen der unzähligen politischen Gruppen außer den Parteien das Recht zugebilligt werden kann, eigene Kandidaten aufzustellen. Wenn die Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände usw. gleichberechtigt neben die politischen Parteien gestellt werden, so müßten auch diese Gruppen eigene Wahlbewerber nominieren dürfen. Damit wäre aber die Institution der politischen Partei praktisch illusorisch.

Gegen eine derartige Ausweitung aufgrund des Begriffs der „Mitwirkung“ wurden bereits bei der Untersuchung zum Begriff der politischen Partei Bedenken erhoben.¹⁵⁾ Auch die namentliche Hervorhebung der Parteien in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG spricht gegen eine solche Erweiterung. Diese Erwähnung zeigt vielmehr, daß — entsprechend der traditionellen Form der politischen Willensbildung — gerade die Parteien die „entscheidenden und in der parlamentarischen Demokratie die einzig wesensnotwendigen politischen Handlungseinheiten“ sind.¹⁶⁾

Während Hesse zu einer Abgrenzung aller dieser „mitwirkenden“ Gruppen keine Stellung nimmt, macht Leibholz einen Vorschlag: „Im Parteiengesetz muß daher z. B. für Kandidaten von Wählervereinigungen, die sich der Wählerschaft als sog. politische Persönlichkeiten im Sinne des repräsentativen Parlamentarismus vorstellen wollen, die Möglichkeit der Nominierung gegeben sein, selbst wenn sie eine wirkliche Chance, außerhalb der bestehenden Parteiorganisationen einen Sitz im Parlament zu erhalten, nicht haben sollten.“¹⁷⁾

Zugunsten dieses Vorschlags spricht, daß auf diese Weise der Parteibegriff in seinem traditionellen Bild erhalten bleibt. Schon z. Z. der Weimarer Republik standen neben den festgefügt und auf Dauer berechneten Parteien die Wählervereinigungen, die einem bestimmten Kandidaten nur für jeweils eine Wahl den Weg in das Parlament ebnen wollten.¹⁸⁾ Das augenblicklich geltende Bundeswahlgesetz sieht ebenfalls diese Möglichkeit vor, wenn auch im Rahmen des sog. Verhältnisausgleichs lediglich die Parteien zur Aufstellung von Landeslisten berechtigt sind.¹⁹⁾ Für den Bereich der

¹⁴⁾ aaO. S. 23 (Fußnote 35)

Er sagt jedoch nicht, wer neben den politischen Parteien Wahlbewerber aufstellen darf.

Diese Stellungnahme erscheint insofern inkonsequent, als Hesse andererseits den Parteien innerhalb des Parlamentes — ohne nähere Begründung — ein Monopol zuerkennen will (aaO. S. 23 (Fußnote 35); denn es fragt sich dann, welchen Sinn es hat, wenn ein „Parteiloser“ sich wählen läßt.

¹⁵⁾ Vgl. Abschnitt A II 4 des 1. Hauptteils

¹⁶⁾ v. d. Heydte-Sacherl aaO. S. 37

¹⁷⁾ — Verhandlungen — aaO. S. C 16

¹⁸⁾ Vgl. Abschnitt B I 2 des 2. Hauptteils; zur Abgrenzung der Wählervereinigungen von den Parteien vgl. Abschnitt A III 7 des 1. Hauptteils

¹⁹⁾ §§ 6, 28 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes vom 7. 5. 1956 (BGBl. I S. 383)

Gemeinde- und Kreiswahlen hat nunmehr das Bundesverfassungsgericht die Aufstellung von Wahlbewerbern „freier Wählervereinigungen“ ausdrücklich anerkannt.²⁰⁾

Gibt man den Wählervereinigungen eine — wenn auch auf Bundes- und Landesebene nur theoretische — Chance, so wird verhindert, daß für die Parteien ein Monopol bei der politischen Willensbildung des Volkes geschaffen wird, was — wie bereits festgestellt — gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verstoßen würde. Gleichzeitig bleibt aber auch der Typus der Interessenverbände — die gerade nicht nach Mitwirkung und Mitverantwortung in den Parlamenten streben²¹⁾ — gewahrt.

Ein Monopol der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes ist somit ausgeschlossen; man kann sie daher auch nicht unter diesem Gesichtspunkt — wie es Werner Weber getan hat — als „Element des staatlichen Herrschaftsapparates“²²⁾, d. h. als Teile der Staatsorganisation, anerkennen.

b) Sekundäre Stellung der Parteien hinter dem Volk (Art. 20 Abs. 2 GG)

Nach der Ansicht von Klein deutet der Begriff der „Mitwirkung“ in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG „auf die sekundäre Rolle der Parteien hinter der primären Stellung des Volksganzen“²³⁾ hin. Man wird jedoch m. E. aus diesem Ausdruck allein keinen derartigen Schluß ziehen können.

Diese Folgerung ergibt sich viel deutlicher aus dem Begriff der „politischen Willensbildung des Volkes“. In diesem Sinn ist wohl auch Seifert zu verstehen, der erklärt: „Aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1, ebenso aber auch aus dem Grundgedanken der Demokratie ergibt sich, daß bei der verfassungsmäßigen Rolle, die die Parteien spielen, die Bezogenheit auf den Souveränitätsträger ‚Volk‘ erhalten bleibt.“²⁴⁾

Man kann diese Auffassung auch aus dem äußeren Aufbau des Grundgesetzes herleiten; dort steht der „Parteienartikel“ unmittelbar hinter Art. 20, in dessen Absatz 2 der Gedanke der Volkssouveränität ausgesprochen wird. Oder von Art. 20 GG her gesehen, kann man sagen: „Art. 20 Abs. 2 GG findet seine ergänzende Interpretation durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1.“²⁵⁾ Die politischen Parteien stehen also auch nach dem Aufbau des Grundgesetzes „hinter“ dem Volk und nicht innerhalb der Bestimmungen über die Staatsorganisation.

Doch darf man m. E. diesen Gedanken der Verbindung von Volk und Parteien nicht derart weit führen, wie es Leibholz tut, und Parteien und Volk als eine Art Einheit auffassen. So spricht Leibholz davon, daß die Parteien

²⁰⁾ Vgl. Beschluß des 2. Senates des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. 7. 1960 (BVerfGE 11, 266 ff.)

²¹⁾ Vgl. Abschnitt A III 4 des 1. Hauptteils

²²⁾ aaO. S. 21/22

²³⁾ v. Mangoldt-Klein aaO. Anm. III 4 b zu Art. 21 (S. 622)

²⁴⁾ — Rechtsstellung — aaO. S. 2 r. Sp.

²⁵⁾ Menger aaO. S. 159

geradezu das Volk „sind“²⁶⁾, und er verweist hierzu auf England, wo die Labourparty allein sechs Millionen Mitglieder habe. Diese von Leibholz zum Ausgangspunkt seiner Auffassung gemachte Identität von Volk und Partei besteht jedoch nicht — zumindest nicht in Deutschland — wo nur ein geringer Bruchteil der Wahlberechtigten Mitglied einer Partei ist.²⁷⁾ Leibholz spricht zwar nicht ausdrücklich davon, daß eine derartige Identifizierung von Volk und Partei die politischen Parteien in einen engen Zusammenhang mit der Staatswillensbildung und damit mit dem Staatsorgan Volk bringen würde. Diese Folgerung ist aber m. E. in dieser These eingeschlossen.

Auf einer ähnlichen Ebene liegt die Anschauung Werner Webers, daß die politischen Parteien einen ganz erheblichen Teil der Funktionen des Staatsorgans Volk an sich gezogen hätten und dadurch das Volk „vollständig und ausnahmslos durch die politischen Parteien mediatisiert“²⁸⁾ sei. Das Grundgesetz sanktioniere diesen Zustand, indem es in seinen Bestimmungen über Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierung „in aller Form“ anerkenne, „daß die Parteien jetzt selbst im Regiment sitzen“.²⁹⁾ Diese Aussage entspricht in solch krasser Form weder den politisch-soziologischen noch den rechtlichen Gegebenheiten.³⁰⁾ Das Volk ist zwar weitgehend politisch ausgeschaltet — vor allem, wenn man an die theoretischen Möglichkeiten einer unmittelbaren Demokratie denkt. Es ist jedoch nicht so, daß die politischen Parteien das Volk und dessen Funktionen im Staat aufgesogen haben. Art. 20 Abs. 2 GG verhindert zudem rechtlich eine derartige Entwicklung, indem er ausdrücklich dem Volk die Möglichkeit der Wahlen und Abstimmungen beläßt.

Die Parteien stehen also mit dem Volk in engem Zusammenhang; ihre Position zum Volk ist aber wiederum nicht so, daß sie alle Funktionen des Staatsorgans „Aktivbürgerschaft“ übernommen haben oder mit ihm identisch sind; auch auf diesem Wege haben sie sich nicht der Rechtsstellung eines Staatsorgans genähert.

c) Freiheit der Parteien vom Staat (Art. 20 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 1 GG)

Die Interpretation des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG hat bereits gezeigt, daß es nicht möglich ist, die politischen Parteien als Teile des Staatsapparates aufzufassen. Auch Art. 20 Abs. 2 GG verhindert — wie festgestellt — daß sie entweder dem Staat selbst eingegliedert oder mit dem Staatsorgan Volk identifiziert werden können. Diese Bestimmung macht andererseits aber auch

²⁶⁾ — Verhandlungen — aaO. S. C 10

²⁷⁾ Gegen diesen Ausgangspunkt auch Hesse aaO. S. 21 (Fußnote 28); vgl. ferner Kaiser aaO. S. 236, nach dessen Auffassung nur etwa 4 % der Aktivbürger in der Bundesrepublik Parteimitglieder sind.

²⁸⁾ aaO. S. 20

²⁹⁾ aaO. S. 22

³⁰⁾ Gegen diese Auffassung Webers wendet sich vor allem Klein (v. Mangoldt-Klein aaO. Anm. II 4 b zu Art. 21 (S. 622); ferner v. d. Heydte — Freiheit — aaO. S. 479 und Wernicke aaO. Anm. II 1 b zu Art 21

deutlich, daß die Parteien mit dem Volk in engem Zusammenhang stehen. Durch ihre Einschaltung bei den Wahlen helfen sie mit, die Verbindung und Verzahnung zwischen Volkswille und Staatswille herzustellen. Art. 20 Abs. 2 GG weist damit den Parteien eine Mittlerstellung zwischen Volk und Staat zu.

Die in Art. 20 Abs. 2 GG garantierte repräsentativ-parlamentarische Demokratie gewährleistet aber nicht nur diese Mittlerstellung der politischen Parteien, sie macht auch die Unabhängigkeit der Parteien vom Staat deutlich und gibt ihnen — in der Formulierung Hesses — einen „Status der Freiheit“.³¹⁾

Hesse stützt diesen Status der Freiheit nicht auf Art. 20 Abs. 2, sondern vor allem auf Art. 21 Abs. 1 Satz 2 und 3 sowie Abs. 2 GG.³²⁾ Man wird m. E. diese Folgerung jedoch nicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 3 herleiten können. Die dort garantierte innere Freiheit der Parteien läßt nicht ohne weiteres den Schluß zu, daß sie in ihrer äußeren Organisation vom Staat unabhängig sein müssen. Auch die Überwachung durch das Bundesverfassungsgericht nach Art. 21 Abs. 2 GG spricht nicht unbedingt für den Status der Freiheit; denn auch andere Staatsorgane unterliegen bei Verfassungsverstößen der gerichtlichen Überprüfung.³³⁾

Dagegen läßt bereits das Prinzip der Gründungsfreiheit politischer Parteien in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG erkennen, daß die Parteien nicht in die Staatsorganisation eingebaut werden sollen.³⁴⁾ Wie bei der Erörterung des Rechtsbegriffs „Staatsorgan“ festgestellt wurde³⁵⁾, müssen sich die Voraussetzungen für die Errichtung von Staatsorganen aus der Verfassung selbst ergeben. Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert aber nur generell die Gründungsfreiheit politischer Parteien, ohne verfassungsrechtlich wenigstens gewisse „Richtlinien“ für ihre Entstehung aufzustellen. Schon hieraus ist zu entnehmen, daß sie nicht in die strenge Ordnung der Staatsorganisation aufgenommen werden sollen.

Einen derartigen Status der Freiheit hatte bereits die Mehrheitsmeinung der Parteienrechtskommission gefordert, indem sie aus allgemeinen Erwägungen und unter Verzicht auf eine Herleitung aus dem Grundgesetz argumentierte: „Aber es ist dabei zu betonen, daß sie ihrem Wesen nach freie Bildungen außerhalb der Staatsorganisation bleiben. Eine zu weitgehende Institutionalisierung der Parteien, die sie zu einem Bestandteil der staatlichen Organisation machte oder sie zu eng an diese heranrückte, würde die Gefahr her-

³¹⁾ Hesse aaO. S. 27 charakterisiert — offenbar in Anlehnung an die Statuslehre Jellineks — die Unabhängigkeit der Parteien als „Status der Freiheit“. Diesem Begriff ist im Sinn der hier vertretenen Auffassung gerade wegen seiner Anklänge an die Lehre vom Status des Individuums zuzustimmen.

³²⁾ Vgl. Hesse aaO. S. 33

³³⁾ So auch Henke — Die Parteien im Staat — aaO. S. 447 I. Sp.

³⁴⁾ Vgl. Abschnitt B IV 4 b des I. Hauptteils

³⁵⁾ Vgl. Art. 61 GG für das Staatsorgan „Bundespräsident“

vorrufen, daß sie dadurch nach der anderen Seite das Vertrauen ihrer Wähler einbüßen könnten, das sich ihnen eben in ihrer freien, nichtstaatlichen Lebensform zuwendet.“³⁶⁾

Es ist also auch der — m. E. vor allem aus Art. 20 Abs. 2 GG abzuleitende — Status der Freiheit der Parteien, der verhindert, daß sie sich der Staatsorganisation genähert haben. „Denn freie Willensbildung und Einfügung der Parteien in die organisierte Staatlichkeit sind miteinander unvereinbar.“³⁷⁾

d) Verhältnis von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG

Die traditionelle Formel des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG stammt aus dem liberalen Gedankengut des repräsentativen Parlamentarismus und der „Fraktionen“ und „Honoratiorenparteien“ alten Stils.³⁸⁾ Die Stellung des Abgeordneten im modernen Parteienstaat hat sich aber seither geändert. Damit stellt sich ganz allgemein die Frage nach der heutigen Bedeutung des Art. 38 GG, vor allem auch im Hinblick darauf, ob aus ihm Argumente für oder gegen die Aufnahme der politischen Parteien in die Staatsorganisation hergeleitet werden können.

Es ist hauptsächlich Gerhard Leibholz, der immer wieder auf den „Strukturwandel“ von einem repräsentativ-parlamentarischen Staatssystem zum modernen Parteienstaat hingewiesen und hieraus rechtliche Folgerungen für das Verhältnis von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG hergeleitet hat. So charakterisiert er den einzelnen Abgeordneten der Gegenwart als einen „Funktionär“ seiner Parteiorganisation; er werde nicht mehr wegen seiner besonderen Verdienste oder wegen seiner persönlichen Fähigkeiten gewählt, sondern nur als Exponent einer bestimmten Partei-richtung.³⁹⁾ Im heutigen Staat fehle deshalb für den Abgeordneten die Legitimität, eine von der Partei und Fraktion abweichende Linie in der Politik zu verfolgen. „Er ist hier grundsätzlich fremdem Wirken unterworfen. Daher erhalten hier das imperative Mandat und der Fraktionszwang, der die Mitglieder einer Fraktion veranlaßt, die von der Partei oder Fraktion gefaßten Beschlüsse zu befolgen, seinen Sinn und seine innere Berechtigung.“⁴⁰⁾

Es ist zwar Leibholz darin zuzustimmen, daß der moderne Parteienstaat diese Tendenzen besitzt; man wird diese Beobachtungen jedoch in dieser Schärfe und Verallgemeinerung nicht anerkennen können.⁴¹⁾

Die rechtlichen Folgerungen aus dieser Sicht der politisch-soziologischen Gegebenheiten sind bei Leibholz nicht einheitlich. Auf der einen Seite hatte er noch gemeint, es sei die Funktion des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, „die

³⁶⁾ Mehrheitsmeinung der Parteienrechtskommission — Bericht — aaO. S. 71; vgl. auch Scheuner — Garantien — aaO. S. 103

³⁷⁾ Hesse aaO. S. 34

³⁸⁾ Vgl. hierzu im einzelnen: Abschnitt A I des 1. Hauptteils

³⁹⁾ Vgl. Leibholz — Volk und Partei — aaO. S. 195 r. Sp.

⁴⁰⁾ — Verhandlungen — aaO. S. C 7

⁴¹⁾ Vgl. auch Reif aaO. S. C 37/38

äußersten Konsequenzen des Parteienstaates abzuwenden“⁴²⁾, d. h. also, daß er einen Kompromiß zwischen Art. 21 und Art. 38 GG für möglich hält. An einer anderen Stelle erklärt er aber, es würde der „Logik dieser Prinzipien“ widersprechen, „wenn etwa der Versuch unternommen werden sollte, diese widerstreitenden Prinzipien in der Form eines Kompromisses irgendwie miteinander zu verbinden.“⁴³⁾ Schließlich geht er auch über diese Stellungnahme hinaus, indem er davon spricht, daß der „Widerspruch“ zwischen Art. 21 und Art. 38 „letzten Endes nicht zu beheben“ sei. „Er erklärt sich daraus, daß man auch bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat sich nicht darüber klar war, daß das Bekenntnis zum modernen Parteienstaat das gleichzeitige Bekenntnis zu den Grundsätzen der liberalen Demokratie ausschließt, weil es sich hier um zwei verschiedene Strukturtypen innerhalb der modernen Demokratie des Westens handelt, die ihren eigenen Gesetzen folgend letztlich nicht miteinander kombiniert werden können.“⁴⁴⁾

Auch das Bundesverfassungsgericht glaubt, es sei nicht möglich, die Grundgedanken beider Vorschriften in Einklang zu bringen. Der 1. Senat wirft dem Verfassungsgeber vor, er habe die Vorschrift des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in das Grundgesetz aufgenommen, „ohne daß ihm dabei die prinzipielle Unvereinbarkeit mit Art. 21 GG voll deutlich geworden wäre.“⁴⁵⁾

Daß der Vorwurf in dieser Schärfe nicht zutrifft, zeigt die Behandlung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in den Verfassungsausschüssen des Parlamentarischen Rates. Man hatte dort zwar die Streichung dieser traditionellen Formel — Art. 46 des Chiemsee-Entwurfs — beantragt; dieser Antrag wurde jedoch aus folgenden Überlegungen abgelehnt: „Die Fiktivität des Art. 46 des ChE wurde bestritten; auch gegenwärtig noch vertrete der Abgeordnete die Interessen des gesamten Volkes und sei nur an die Richtschnur seines Gewissens gebunden... Man wollte auf den Schutz des einzelnen Abgeordneten oder der Gruppe, die eine von der Fraktion abweichende Meinung vertrete, nicht verzichten, um der politischen Entwicklung keine Hemmung zu bereiten. Ferner befürchtete man, daß die Streichung dieses altüberlieferten Verfassungsartikels als eine Billigung des Systems der ferngesteuerten Fraktionen ausgelegt werden könnte.“⁴⁶⁾

Der Verfassungsgeber hat also bewußt die Vorschrift des heutigen Art. 38 Abs. 1 Satz 2 neben Art. 21 Abs. 1 Satz 1 in das Grundgesetz aufgenommen und ihr volle rechtliche Wirkung zuerkennen wollen. Diese Stellungnahme steht im Gegensatz zu der Ansicht von Leibholz, der Art. 21 GG zur allein maßgebenden Norm erheben möchte, wodurch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG lediglich eine „deklaratorische“⁴⁷⁾ Bedeutung erhalten würde.

⁴²⁾ — Verhandlungen — aaO. S. C 18

⁴³⁾ — Volk und Partei — aaO. S. 195 r. Sp.

⁴⁴⁾ — Strukturwandel — aaO. S. 112/113

⁴⁵⁾ Urteil des 1. Senates vom 23. 10. 1952 (SRP-Urteil) BVerfGE 2, 1 (72)

⁴⁶⁾ Forsthoff-Löwenstein-Matz aaO. S. 47

⁴⁷⁾ so Menger aaO. S. 158

Gegen eine derartige Folgerung bestehen auch aus dem Wortlaut des Art. 21 GG heraus Bedenken. Diese Vorschrift will lediglich die Parteien verfassungsrechtlich anerkennen und ihnen eine bestimmte Funktion geben. Damit wird der Parteienstaat — als politisch-soziologischer Begriff⁴⁸⁾ — bejaht, diese Bestimmung bietet aber keine Möglichkeiten zu extremen rechtlichen Folgerungen. Daß eine gewisse Spannung zwischen Art. 21 und Art. 38 GG besteht, ist offensichtlich; sie führt aber m. E. nicht dazu, im Ergebnis eine Verfassungsvorschrift ihrer Wirkung zu berauben.

In diesem Sinn glaubt ein großer Teil der Lehre, einen Kompromiß zwischen den Grundsätzen des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG finden zu können. Menger will die in beiden Vorschriften zum Ausdruck kommenden „allgemeinen Rechtsgedanken“ als die „zwei Pole eines echten Spannungsverhältnisses“ auffassen; denn es liege keine „hoffnungslose Diskrepanz“⁴⁹⁾ zwischen geschriebenem Recht und Verfassungswirklichkeit vor. Ähnlich argumentiert Seifert: „Ich halte es jedoch nicht für richtig, hier von einer prinzipiellen Unvereinbarkeit zweier Verfassungsnormen zu sprechen. Es läßt sich aus Art. 21 nichts herleiten, was zu Art. 38 im Widerspruch stünde. Schon gar keine Rede kann davon sein, daß Art. 38 irgendwie von Art. 21 als vorrangiger Norm ‚überdeckt‘ werde.“⁵⁰⁾ Auch Maunz-Dürig halten beide Vorschriften für „einander ebenbürtig“. Sie charakterisieren das Verhältnis beider Bestimmungen mit dem Bild zweier sich schneidender Kreise; aber auch dort, wo sich „Reibungsflächen“ ergeben, müsse „die Lösung nur in einer mittleren Linie gesucht werden, insbesondere darf also nicht die Grundtendenz aus Art. 21 als stärker angesehen werden“⁵¹⁾.

Andere Autoren sprechen ebenfalls von einem Kompromiß; es wird jedoch nicht gesagt, worin er bestehen soll, sondern man verweist auf die gesetzliche Regelung nach Art. 38 Abs. 3 und Art. 21 Abs. 3 GG, die sich überschneiden müsse.⁵²⁾ Aber schon die Parteienrechtskommission hatte erklärt, für die Fragen zu der Rechtsposition der Abgeordneten sei „in einem Parteiengesetz kein Raum“⁵³⁾. Tatsächlich nimmt der Entwurf des Gesetzes hierzu keine Stellung.

Nach der Auffassung von Hesse hat Art. 38 GG nur „innerparteiliche“ Bedeutung, und zwar für die „Anerkennung des freien Mandates“⁵⁴⁾. Dieser Interpretation ist zuzustimmen. Art. 38 GG bleibt eine Garantie für die freie Rechtsstellung des einzelnen Abgeordneten gegenüber seiner Fraktion und Partei; diese Vorschrift verhindert, daß er zum „Parteifunktionär“ wird.

⁴⁸⁾ Vgl. Abschnitt A II des 3. Hauptteils

⁴⁹⁾ aaO. S. 159

⁵⁰⁾ — Rechtsstellung — aaO. S. 7 r. Sp.

⁵¹⁾ aaO. Rdnr. 18 und 21 zu Art. 21; vgl. auch Türk aaO. S. 73

⁵²⁾ so Wernicke aaO. Anm. II 1 zu Art 21 und Walther aaO. S. 73

⁵³⁾ — Bericht — aaO. S. 121

⁵⁴⁾ aaO. S. 32

In diesem Sinn ergibt sich für die Rechtsstellung der politischen Parteien, daß sie eine rechtlich anerkannte Einwirkung auf die Abgeordneten in dem Augenblick verlieren, in dem diese gewählt sind. Der „Filter“ des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 bewirkt, daß der Einfluß der Parteiorganisationen im „parlamentarischen Raum“ rechtlich nicht sanktioniert ist und ihnen deshalb in diesem Bereich keine verfassungsmäßig anerkannten Funktionen zukommen.

2. Die Rechtslage nach den Verfassungen der deutschen Länder

Neben der Vorschrift des Art. 21 GG sind für die Rechtslage der Parteien in der föderalistisch aufgebauten Bundesrepublik die Verfassungen der einzelnen deutschen Länder von Bedeutung.⁵⁵⁾

Bereits eine der ersten Landesverfassungen nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945, die Verfassung des ehemaligen Landes Baden, besaß einen besonderen Verfassungsabschnitt: „Die Parteien“.⁵⁶⁾ Klein nennt sie die „insoweit fortschrittlichste deutsche Landesverfassung“⁵⁷⁾. Leibholz spricht zu Recht von einer „grundsätzlichen, fast revolutionären“⁵⁸⁾ Neuerung.

Hervorzuheben ist vor allem die Tatsache, daß hier zum ersten Mal von Verfassungen wegen ein Monopol der politischen Parteien auf Landesebene festgelegt wurde; denn in Art. 118 Abs. 2 heißt es: „Ein Wahlvorschlag für den Landtag kann nur(!) von einer politischen Partei eingereicht werden...“ Ausführlicher und eingehender als im Grundgesetz werden die Aufgaben der politischen Parteien festgelegt: „Parteien müssen sich mitverantwortlich für die Gestaltung des politischen Lebens und für die Lenkung des Staates fühlen, gleichgültig, ob sie an der Bildung der Landesregierung beteiligt sind oder zu ihr in Opposition stehen“ (Art. 120 Abs. 1).

Andere Landesverfassungen, die vor Inkrafttreten des Grundgesetzes entstanden sind, erkennen die politischen Parteien nur am Rande an. So übernehmen die Verfassungen von Bayern, Rheinland-Pfalz, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern lediglich sachlich den Art. 130 Abs. 1 der Weimarer Verfassung, indem sie unter verschiedenem Wortlaut feststellen, daß die Angehörigen des öffentlichen Dienstes nicht „Diener“ einer Partei sind.⁵⁹⁾ Die Bayrische Verfassung weicht darüber hin-

⁵⁵⁾ Es handelt sich bei der Regelung des Parteiwesens um sog. konkurrierende Gesetzgebungsmaterien, so daß eine Ergänzung und Erweiterung der Rechtssätze des Bundes möglich wäre (vgl. Maunz aaO. S. 65).

⁵⁶⁾ „Verfassung des Landes Baden vom 22. 5. 1947“ (Füsslein aaO. S. 98 ff.); sie wurde durch die „Verfassung für Baden-Württemberg vom 11. 11. 1953“ abgelöst, die den Parteien keinen besonderen Abschnitt widmet (Füsslein aaO. 2. Nachtrag S. 1 ff.).

⁵⁷⁾ — Verfassung — aaO. S. 180

⁵⁸⁾ — Verhandlungen — aaO. S. C 13

⁵⁹⁾ Art. 13 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung vom 2. 12. 1946 (Füsslein aaO. S. 128); Art. 127 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. 5. 1947 (Füsslein aaO. S. 321); Art. 93 Abs. 2 der Verfassung für Württemberg-Baden vom 28. 11. 1946 (Füsslein aaO. S. 359); Art. 76 Abs. 1 der Verfassung für Württemberg-Hohenzollern vom 20. 5. 1947 (Füsslein aaO. S. 376)

aus von der traditionellen Formulierung der Unabhängigkeit der einzelnen Abgeordneten ab, indem sie nur die Gefahr einer Bindung der Abgeordneten an die Parteien in den Vordergrund rückt: „Die Abgeordneten sind Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei“ (Art. 13 Abs. 2). Hervorzuheben ist auch die Aufnahme von Bestimmungen über die Verfassungswidrigkeit von Parteien in die Verfassungen von Baden (Art. 118 Abs. 3) und Rheinland-Pfalz (Art. 133 Abs. 2). Nur die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen bringt eine neuartige Formulierung, indem sie in Art. 139 Abs. 3 bestimmt: „Bei der Wahl (der Mitglieder des Staatsgerichtshofes) soll die Stärke der Parteien nach Möglichkeit berücksichtigt werden.“⁶⁰⁾

Menger bezeichnet es als „erstaunlich“, daß auch die Landesverfassungen, die nach Inkrafttreten des Grundgesetzes ausgearbeitet wurden, den politischen Parteien so wenig Beachtung schenken und bis auf die Verfassung von Berlin dem „Beispiel des GG“⁶¹⁾ nicht gefolgt sind.

Die Berliner Verfassung bestimmt zunächst in einer von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG abweichenden Formulierung, daß „die staatsrechtlichen Aufgaben der Parteien und ihre Pflichten gegenüber der Öffentlichkeit“ durch ein Parteiengesetz geregelt werden sollen⁶²⁾; sie erkennt also staatsrechtliche Funktionen der Parteien an, ohne sie aber näher zu umschreiben.

Menger hält diese Bestimmung im Vergleich zu Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG für „deutlicher“⁶³⁾, ohne jedoch seine Auffassung zu begründen. Diese Vorschrift ist formaler als die des Grundgesetzes, und zwar nicht nur, weil abstrakt von „Aufgaben“ und „Pflichten“ die Rede ist, sondern auch, weil ausdrücklich zur Konkretisierung dieser Aufgaben bzw. Pflichten auf ein Parteiengesetz verwiesen wird. Art. 21 GG ist inhaltsreicher; vor allem ergibt sich aus ihm unmittelbar der Beziehungspunkt der Aufgaben der Parteien — nämlich das Volk. Zwar spricht auch die Berliner Verfassung von „Pflichten gegenüber der Öffentlichkeit“ — praktisch also gegenüber dem Volk — einer ins einzelne gehenden Auslegung ist die Berliner Formulierung jedoch nicht fähig. Man kann deshalb m. E. weder von einer Verdeutlichung noch von einer Erweiterung oder Einengung des GG durch die Berliner Verfassung sprechen.

In Art. 26 Abs. 2 dieser Verfassung wird — ähnlich wie zuvor in der Verfassung von Baden — ein Parteienmonopol im Bereich der Wahlvorschläge sanktioniert: „Wahlvorschläge können nur von politischen Parteien eingereicht werden.“⁶⁴⁾ Außerdem wird in Art. 32 Abs. 2 gefordert, daß in den Ausschüssen des Abgeordnetenhauses die Parteien nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vertreten sein müssen.

⁶⁰⁾ Verfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. 10. 1947 (Füsslein aaO. S. 182 [211])

⁶¹⁾ aaO. S. 151

⁶²⁾ Art. 27 der Verfassung von Berlin vom 1. 9. 1950 (Füsslein aaO. S. 163 ff. [167])

⁶³⁾ aaO. S. 159

⁶⁴⁾ Gegen diese Vorschrift bestehen m. E. verfassungsrechtliche Bedenken (vgl. Abschnitt B I 1 dieses Hauptteils)

Diese Bestimmung des Art. 32 Abs. 2 der Verfassung von Berlin — wie die des soeben erwähnten Art. 139 Abs. 3 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen — geht nur in gewissem Sinn über das Grundgesetz hinaus. Beide Verfassungen verwenden an „abseitigen“ Stellen — bei der Zusammensetzung der Parlamentsausschüsse bzw. des Landesverfassungsgerichts — den Ausdruck „Partei“. Sachlich bringen sie jedoch keine entscheidende Erweiterung; sie umgehen vielmehr nur die Fraktionen, nach deren Stärke sich sonst allgemein die Besetzung der Verfassungsgerichte und der Parlamentsausschüsse richtet.⁶⁵⁾ Für die kleineren Parteien, die nicht die Stärke einer Fraktion erreichen, bedeuten diese Vorschriften, daß sie im Verhältnis zur Zahl ihrer Abgeordneten berücksichtigt werden. Auf diese Weise soll offensichtlich von Verfassungen wegen vermieden werden, daß durch die Festsetzung hoher Fraktionsstärken kleinere Parteien unbeachtet bleiben. Eine Hervorhebung der Parteien als außerparlamentarische Organisationen ist hiermit jedoch nicht verbunden.

Im auffallenden Gegensatz zur Berliner Verfassung schweigen die anderen nach Inkrafttreten des Grundgesetzes ausgearbeiteten Landesverfassungen zu einer ausdrücklichen Anerkennung der politischen Parteien. Lediglich die Verfassungen von Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hamburg erwähnen den Grundsatz, daß die Angehörigen des öffentlichen Dienstes nicht die „Diener“ einer Partei sein sollen.⁶⁶⁾

Diese Haltung ist wohl darauf zurückzuführen, daß man wegen der problematischen Regelung des Art. 21 GG nicht noch einmal die Vorschriften der Bundesverfassung aufnehmen oder gar darüber hinausgehen wollte. Diese Folgerung erscheint jedoch wenig konsequent, da — abgesehen von den Organisationsstatuten für Niedersachsen und Schleswig-Holstein — Vollverfassungen mit eigenem Grundrechtsteil ausgearbeitet wurden, die sich durch das Grundgesetz ebenfalls weitgehend erübrigt hätten.⁶⁷⁾

Nachdem die Verfassung von Baden gegenstandslos ist, enthält vor allem noch die Verfassung von Berlin weitgehende Vorschriften über die politischen Parteien. Abgesehen von diesen Sonderregelungen der Art. 26 Abs. 2 und 32 Abs. 2 der Berliner Verfassung sowie Art. 139 Abs. 3 der Bremer Verfassung ergeben sich aus den Landesverfassungen keine Erweiterungen in der Rechtsstellung der politischen Parteien gegenüber dem Grundgesetz; zur Frage der verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien enthalten sie keine neuen Anhaltspunkte.

⁶⁵⁾ Vgl. §§ 10 Abs. 1, 60 der Geschäftsordnung des Bundestages vom 6. 12. 1951 in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. 1. 1952 (BGBl. II S. 389) s. auch §§ 5 Abs. 1, 6, 9 BVerfGG

⁶⁶⁾ Art 80 der Nordrh.-Westf. Verf. (Füsslein aaO. S. 292); Art 72 Abs. 2 der Bad.-Württ. Verf. (Füsslein aaO. 2. Nachtrag S. 19; Art. 58 der Hamb. Verf. (Füsslein aaO. 1. Nachtrag S. 15)

⁶⁷⁾ Vgl. Klein — Verfassung — aaO. S. 181

II. Wahrnehmung von Funktionen des Staates durch die politischen Parteien

1. Bei den Parlamentswahlen

Als Hauptmerkmal des Begriffs „Staatsorgan“ wurde das Funktionselement — d. h. die Übernahme staatlicher Aufgaben — bezeichnet⁶⁸⁾; ob und inwieweit die politischen Parteien derartige Staatsorgane sind, hängt also nicht allein von ihrer allgemeinen verfassungsrechtlichen Stellung ab, sondern davon, ob ihnen durch Verfassung oder verfassungsrechtliche Nebengesetze staatliche Funktionen übertragen wurden.

Der Parteiengesetzentwurf zählt eine Reihe von Funktionen der politischen Parteien auf; sie betreffen jedoch lediglich die öffentliche Meinungsbildung im Hinblick auf Wahlen.⁶⁹⁾ Es ist fraglich, ob man hierin schon die Übernahme staatlicher Funktionen sehen kann.

Menger faßt zu „Staatsaufgaben in einem weiteren Sinn“ alle diejenigen zusammen, „welche im parlamentarisch-demokratischen Staate notwendig erfüllt werden müssen“. ⁷⁰⁾ Hierunter fällt auch die Einwirkung auf die öffentliche Meinung; denn Meinungsbildung und Information gehören wesentlich zum demokratischen Staatssystem.

M. E. wird man den Begriff der staatlichen Aufgaben jedoch einschränken und den mehr „vorstaatlichen Bereich“ der öffentlichen Meinung aus diesem Begriff herausnehmen müssen. Eine spezifisch staatliche Tätigkeit beginnt erst dort, wo die organisatorischen und verwaltenden Aufgaben einsetzen; was noch nicht in diesen Bereich fällt, gehört m. E. nicht zur Staatlichkeit, sondern zur Öffentlichkeit.⁷¹⁾

Wenn man in diesem Sinn die Einwirkung auf die öffentliche Meinung noch nicht zum staatlichen Bereich zählt, so können jedoch die im Zusammenhang mit der organisatorischen Vorbereitung und dem Ablauf einer Wahl übernommenen Aufgaben der Parteien als staatliche Funktionen angesehen werden.

Bereits das Wahlgesetz zum 1. Bundestag ging ausdrücklich und „ganz selbstverständlich“⁷²⁾ von der Existenz und Mitwirkung politischer Parteien im Wahlverfahren aus. Ihnen wurde sogar in den Vorschriften über die Landesergänzungslisten eine Priorität vor den unabhängigen Wählervereinigungen eingeräumt, indem man nur Parteien zu dem sog. Verhältnisausgleich auf Landesebene zuließ.⁷³⁾ Diese Stellung blieb ihnen auch im Wahl-

⁶⁸⁾ Vgl. Abschnitt B IV 2 des 1. Hauptteils

⁶⁹⁾ Vgl. Entwurf aaO. § 2 Abs. 1

⁷⁰⁾ aaO. S. 160

⁷¹⁾ In diesem Sinn wohl auch der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichtes im Urteil vom 30. 7. 1958 (BVerfGE Bd. 8 S. 113): „Die in der ‚öffentlichen Meinung‘ zum Ausdruck kommenden Tendenzen und Stellungnahmen zu politischen Fragen mag man als ‚Vorformung der politischen Willensbildung des Volkes‘ bezeichnen.“ Zur Abgrenzung „Öffentlichkeit“ und „Staatlichkeit“ vgl. Abschnitt B II des 4. Hauptteils.

⁷²⁾ Menger aaO. S. 151; vgl. das Bundeswahlgesetz vom 15. 6. 1949 (BGBl. I S. 21 ff.)

⁷³⁾ § 10 des Bundeswahlgesetzes vom 15. 6. 1949

gesetz zum dritten Bundestag erhalten: „Zur Einreichung von Landeslisten sind nur Parteien berechtigt.“⁷⁴⁾

Die politischen Parteien greifen damit weitgehend in den staatlichen Bereich und in den Bereich der Staatswillensbildung ein. In der Aufstellung der „Listen“, insbesondere bei der starren Festsetzung der Reihenfolge der Kandidaten, wird die Staatswillensbildung des Wählers „vorgeformt“. Indem der Wahlvorschlag — vor allem bei der Listenwahl — von den Parteien allein ausgeht, werden sie zudem als unentbehrliche Faktoren in den Ablauf der Wahl eingeschaltet.

Auch zur Beaufsichtigung des Wahlvorgangs werden die Parteien herangezogen, jedoch nicht — wie bei dem Wahlvorschlag — die Parteiorganisationen, sondern lediglich ihre Mitglieder. Während es noch im Wahlgesetz von 1953 hieß, daß die Wahlleiter die Beisitzer der Wahlorgane — Wahlausschüsse und Wahlvorstände — „aus den Wahlberechtigten“ berufen, sind nach dem Wahlgesetz von 1956 „die in dem jeweiligen Bezirk vertretenen Parteien nach Möglichkeit zu berücksichtigen“.⁷⁵⁾ Die Entscheidungsbefugnis über die Auswahl der Beisitzer bleibt also den Wahlleitern überlassen und nicht dem jeweiligen Parteiapparat. Es handelt sich hier — ungeachtet der sehr weitgehenden Befugnisse der Wahlorgane⁷⁶⁾ — somit nicht um eine rechtliche Anerkennung staatlicher Funktionen der Parteiorganisationen.

Bei der Aufsicht über die Wahlen haben die politischen Parteien somit keine staatlichen Aufgaben übernommen. Dagegen liegen ihre Funktionen bei der Aufstellung der Wahlvorschläge — insbesondere bei der „Listenwahl“ — schon im Bereich der organisatorischen und verwaltungsmäßigen Durchführung der Wahlen. In diesem Sinn sind sie durch die Wahlgesetze als unentbehrliche Faktoren der Vorbereitung und des Ablaufs politischer Wahlen anerkannt. Ist aber die Organisation von Wahlen eine staatliche Aufgabe, so übernehmen die politischen Parteien durch ihre notwendige Beteiligung an Wahlen spezifisch staatliche Funktionen.⁷⁷⁾

2. Bei der Mitwirkung in den Parlamenten des Bundes

Die Wahlen zu den Parlamenten des Bundes und der Länder bilden nur die Basis weiterer Einflußnahme auf den Staat. So beteiligen sich die Parteien

⁷⁴⁾ §§ 6, 28 Abs. 1 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes vom 7. 5. 1956 (BGBl. I S. 383 ff.)

⁷⁵⁾ § 12 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes vom 8. 7. 1953 (BGBl. I S. 470) und § 9 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes vom 7. 5. 1956 (BGBl. I S. 383)

⁷⁶⁾ So entscheiden z. B. die Landesausschüsse über die Zulassung der Landeslisten (§ 29 Abs. 1 BWG/1956). Sie haben gleichzeitig über Beschwerden gegen die Zulassung oder Zurückweisung von Kreiswahlvorschlägen zu befinden (§ 27 Abs. 2 BWG/1956). Schließlich stellen sie das endgültige Stimmenergebnis der Landeslistenwahl fest (§ 72 Abs. 1 BWG/1956). Die Wahlvorstände haben z. B. für Ruhe und Ordnung im Wahllokal zu sorgen (§ 40 BWG/1956); sie haben auch über die Gültigkeit der abgegebenen Stimmen zu entscheiden (Vgl. Seifert — Bundeswahlgesetz — aaO. Anm. 2 zu § 40 Satz 1)

⁷⁷⁾ Vgl. Goessl aaO. S. 137; Maunz aaO. S. 70; Menger aaO. S. 160; Seifert — Rechtsstellung — aaO. S. 2 r. Sp.

auch unmittelbar an der parlamentarischen Arbeit. In diesem Sinn gibt z. B. die Geschäftsordnung des Bundestages den Fraktionen ein gewisses Gewicht.

Während die Geschäftsordnung des Reichstags noch allgemein formulierte: „Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens 15 Mitgliedern“, erklärt nunmehr die Geschäftsordnung des Bundestages: „Die Fraktionen sind Vereinigungen von Mitgliedern des Bundestages, die der gleichen Partei angehören... Die Bildung einer Fraktion durch Mitglieder des Bundestages, die nicht Mitglieder ein- und derselben Partei sind, kann nur mit Zustimmung des Bundestages erfolgen.“⁷⁸⁾

Die Fraktionen — und hier vor allem die Exponenten der Parteien — bestimmen die parlamentarische Arbeit und die großen politischen Entscheidungen.⁷⁹⁾ Als Weg hierzu bieten sich ihnen heute weniger die großen Parlamentsdebatten als vielmehr die Arbeit in den Ausschüssen, die entsprechend dem Stärkeverhältnis der einzelnen Fraktionen zusammengesetzt sind.⁸⁰⁾ Die gleiche Folgerung ergibt sich aus Art. 32 Abs. 2 der Berliner Verfassung, nach der die Parteien in den Ausschüssen des Abgeordnetenhauses entsprechend den Grundsätzen der Verhältniswahl vertreten sein müssen.⁸¹⁾

Den Parteien wird auf diese Weise auch im parlamentarischen Raum eine gewisse rechtlich anerkannte Einwirkungsmöglichkeit geboten, indem sie die Abgeordneten an das parlamentarische Arbeitsgremium ihrer Fraktion binden. Die Aufgaben der Abgeordneten selbst bzw. der Fraktionen bilden jedoch wegen Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG keine unmittelbar staatlichen Funktionen der Parteien.⁸²⁾

Unter diesen Gesichtspunkten ist auch der Einfluß der Parteien über die Abgeordneten des Bundestages und der Volksvertretungen der Länder auf die Bundesversammlung und damit auf die Wahl des Bundespräsidenten zu bewerten.

Die Einflußmöglichkeit auf den Bundesrat ist anderer Art. In ihm sollen zwar die Interessen der einzelnen Bundesländer zum Ausdruck gebracht werden, dahinter stehen jedoch bei der Verzahnung der Bundes- und Landesparteiorganisationen weitgehend die gleichen parteipolitischen Ziele wie im Bundestag.⁸³⁾

Eine rechtliche Filterung des Parteeinflusses durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG scheidet im Bundesrat jedoch aus; denn dieser Grundsatz gilt nur für

⁷⁸⁾ § 7 der Geschäftsordnung des Reichstages vom 12. 12. 1922 (RGBl. 1923 II S. 101) und § 10 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundestages vom 6. 12. 1951 in der Fassung vom 28. 1. 1952 (BGBl. II S. 389)

⁷⁹⁾ Vgl. Weber aaO. S. 20/21; Leibholz — Verhandlungen — aaO. S. C 14

⁸⁰⁾ § 60 der Geschäftsordnung des Bundestages

⁸¹⁾ Vgl. Abschnitt B I 2 dieses Hauptteils

⁸²⁾ Vgl. Abschnitt B I 1 d dieses Hauptteils

⁸³⁾ Vgl. Weber aaO. S. 16

Abgeordnete des Bundestages, während dem Bundesrat Vertreter der Landesregierungen angehören. Als Mitglieder der Kabinette sind sie lediglich durch ihren Amtseid und durch ihre verfassungsmäßig vorgesehene Verantwortlichkeit gegenüber der gesamten Volksvertretung rechtlich gebunden.⁸⁴⁾ Die Formulierungen der Amtseide in den einzelnen Landesverfassungen geben den Regierungsmitgliedern zwar keine mit der Rechtsstellung der Abgeordneten vergleichbare Unabhängigkeit, sie verhindern jedoch rechtlich, daß sich Kabinettsmitglieder den Anweisungen der Parteiorganisationen beugen müssen. Soweit Staatssekretäre in den Bundesrat entsandt werden⁸⁵⁾, unterliegen sie den Art. 130 Abs. 1 der Weimarer Verfassung entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen.⁸⁶⁾ Es ist also auch im Bundesrat dem unmittelbaren Einfluß der Parteien rechtlich ein „Filter“ vorgeschaltet.

Damit sind die Funktionen der Parlamente des Bundes zwar „mittelbar Aufgaben der Partei“⁸⁷⁾ geworden; unmittelbar und rechtlich allein anerkannt, steht jedoch der einzelne Abgeordnete im Vordergrund. Die Aufgaben der Abgeordneten und Fraktionen im Bundestag sowie die der Mitglieder des Bundesrates bilden daher keine unmittelbar staatlichen Funktionen der Parteien.

3. In der Bundesregierung

Während man bisher den Parteien keinen unmittelbaren Einfluß auf Regierung bzw. Verwaltung zuschrieb, hat sich hierin durch das Erstarken der Parteien eine gewisse Wandlung vollzogen. Es steht heute fest, „daß sie ihren Einfluß nicht mehr allein auf die Gesetzgebungsarbeit beschränken, sondern eine Tendenz zur Einwirkung auf die staatliche Tätigkeit in allen ihren Zweigen zeigen.“⁸⁸⁾

Es liegt im Wesen des parlamentarischen Systems, daß die Staatsführung einer bestimmten Parteienmehrheit anvertraut ist. Aus den Abgeordneten dieser Parteienmehrheit geht die Bundesregierung hervor. Der Bundeskanzler wird in der Regel der Vorsitzende der Mehrheitspartei sein und es auch während seiner Amtszeit bleiben; seine Entscheidungen — vor allem in innerpolitischen Fragen — werden damit weitgehend einen parteipolitischen Charakter tragen. Die Mitglieder des Kabinetts sind ebenfalls „fast ausschließlich ... aus dem Kreis der führenden Persönlichkeiten der Parteien

⁸⁴⁾ Vgl. z. B. die Verantwortlichkeit der hess. Regierung nach Art. 102 und den Wortlaut des Amtseides gemäß Art. 111 der hess. Verf. („Ich schwöre, daß ich das mir übertragene Amt unparteiisch ... verwalten werde“). (Füsslein aaO. S. 244/246)

⁸⁵⁾ Auch Staatssekretäre können als „Mitglieder der Regierungen der Länder“ i. S. Art. 51 Abs. 1 GG in den Bundesrat entsandt werden. Vgl. Maunz aaO. S. 293

⁸⁶⁾ Parallelbestimmungen zu Art 130 Abs. 1 der Weimarer Verfassung:

Art. 96 der Bay. Verf. (Füsslein aaO. S. 145); Art. 80 der Nordrh.-Westf. Verf. (Füsslein aaO. S. 292); Art. 127 Abs. 1 der Rheinl.-Pfälz. Verf. (Füsslein aaO. S. 321); Art. 93 Abs. 2 der Württ.-Bad. Verf. (Füsslein aaO. S. 359) und andere

⁸⁷⁾ Menger aaO. S. 159

⁸⁸⁾ Parteienrechtskommission — Bericht — aaO. S. 74

entnommen und bleiben auch während ihrer Amtsführung in ständiger Führungsnahme mit ihrer Partei“.⁸⁹⁾

Sieht man von diesen politisch-soziologischen Bindungen ab, so fehlt aber auch hier die rechtliche Möglichkeit eines unmittelbaren Einflusses der Parteien. Regelmäßig werden der Bundeskanzler und die Bundesminister zwar aus der Mitte des Bundestages gewählt, in der Ausübung ihrer Regierungstätigkeit unterliegen sie jedoch nicht mehr Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Doch verhindert auch in diesem Bereich die Eidesformel der Art. 64 Abs. 2, 56 GG weitgehend — wenn auch nicht in einem Umfang wie der Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG bei Abgeordneten — eine unmittelbare Einflußnahme der Parteien auf die Tätigkeit der Regierung. Auch diese Einwirkungen der Parteien können deshalb nicht als rechtlich anerkannte staatliche Funktionen angesehen werden.

4. In der Rechtsprechung

Auch die Berufung der Richter zum Bundesverfassungsgericht sowie zum Obersten bzw. zu den oberen Bundesgerichten ist politischen Einflüssen ausgesetzt. So sieht bereits das Grundgesetz in Art. 94 Abs. 1 Satz 2 vor, daß die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat zu wählen sind.

Die vom Bundestag zu berufenden Richter werden zwar nicht unmittelbar, sondern durch einen Richterwahlausschuß bestimmt; das Plenum ernennt jedoch die Ausschußmitglieder aufgrund von Wahlvorschlägen der einzelnen Fraktionen nach den Regeln der Verhältniswahl, so daß das Wahlgremium die politischen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag genau widerspiegelt.⁹⁰⁾

Auf diese Weise kommt die parteipolitische Zusammensetzung des Bundestages auch bei der Wahl der Verfassungsrichter zum Ausdruck. Ebenso macht sich bei der Wahl der Verfassungsrichter durch den Bundesrat der Einfluß der weitgehend parteipolitisch orientierten Ländervertreter geltend. Bei der Berufung der Richter zum Obersten bzw. zu den oberen Bundesgerichten wirkt gleichfalls ein Wahlausschuß mit, für den schon das Grundgesetz vorsieht, daß seine Mitglieder zur Hälfte vom Bundestag zu wählen sind.⁹¹⁾ Auch sie werden vom Plenum nach den Regeln der Verhältniswahl bestimmt.⁹²⁾ Bei dem — noch nicht eingesetzten — Obersten Bundesgericht wirken außerdem der Bundesjustizminister und die Landesjustizminister mit, bei der Berufung der Richter an die oberen Bundesgerichte werden der Bundesjustizminister und die Landesjustizminister durch die für das jeweilige

⁸⁹⁾ Parteienrechtskommission — Bericht — aaO. S. 75

⁹⁰⁾ § 6 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) vom 12. 3. 1951 (BGBl. I, 243) in der Fassung vom 21. 7. 1956 (BGBl. I, 662) und 26. 6. 1959 (BGBl. I, 297)

⁹¹⁾ Art. 95 Abs. 3, 96 Abs. 2 Satz 1 GG

⁹²⁾ § 5 Abs. 1 des Richterwahlgesetzes vom 25. 8. 1950 (BGBl. I, 368)

Sachgebiet zuständigen Minister ersetzt.⁹³⁾ Im Gegensatz zur Berufung der Verfassungsrichter ist vor der Ernennung der Bundesrichter durch den Bundespräsidenten jedoch die Zustimmung des zuständigen Bundesministers einholen⁹⁴⁾; insofern handelt es sich bei der Einsetzung der Bundesrichter um ein aus Wahl und Berufung durch die Exekutive gemischtes System.

Für die Länder bietet Art. 98 Abs. 4 GG die Möglichkeit, ebenfalls Richterwahlausschüsse einzurichten bzw. die Parlamente an der Wahl unmittelbar zu beteiligen. So fordert Art. 139 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen: „Bei der Wahl (zum Staatsgerichtshof) soll die Stärke der Parteien nach Möglichkeit berücksichtigt werden.“ Die Verfassung von Bayern bestimmt in Art. 68 Abs. 2a), daß zehn Mitglieder des Staatsgerichtshofs vom Landtag gewählt werden sollen. Und die Badische Verfassung hatte in Art. 112 Abs. 3 Satz 2 festgelegt: „Er (der sog. Hohe Staatsgerichtshof) besteht aus sieben vom Landtag aus seiner Mitte ... gewählten Mitgliedern.“⁹⁵⁾

Es zeigt sich also, daß in den Landesverfassungen — ähnlich wie im Grundgesetz — die Abgeordneten im Vordergrund der Richterwahl stehen. Der in fast allen Landesverfassungen enthaltene Grundsatz des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verhindert auch hier einen unmittelbaren Einfluß der Parteiorganisationen auf die Besetzung der höheren Gerichte.⁹⁶⁾

Soweit jedoch Mitglieder des Bundesrates bzw. Bundes- und Landesminister an der Richterwahl teilnehmen, ist dem Einfluß der Parteiorganisationen lediglich durch die Amtseide der Minister und ihre verfassungsmäßig vorgesehene Verantwortlichkeit gegenüber den einzelnen Volksvertretungen rechtlich eine Schranke gesetzt.⁹⁷⁾ Die Formulierungen der Amtseide geben den Regierungsmitgliedern zwar keine mit der Rechtsstellung der Abgeordneten vergleichbare Unabhängigkeit, sie verhindern jedoch, daß sich Kabinettsmitglieder den Anweisungen von Parteiorganisationen beugen müssen. Somit besitzen die Parteiorganisationen auch im Bereich der Richterernennung keine rechtlich anerkannten unmittelbar staatlichen Funktionen.

III. Zusammenfassung und Ergebnis

Wie sich bei der Untersuchung zu dem Begriff „Staatsorgan“ gezeigt hat, ist nicht erforderlich, daß eine Verfassung eine Institution ausdrücklich als Staatsorgan bezeichnet; es muß sich aber aus ihr ergeben, daß sie als Teil

⁹³⁾ Art. 95 Abs. 3, 96 Abs. 2 Satz 1 GG und §§ 1 Abs. 2, 3 Abs. 1 Richterwahlgesetz

⁹⁴⁾ § 13 Richterwahlgesetz

⁹⁵⁾ Füsslein aaO. S. 211 (Bremen), 139 (Bayern), 121 (Baden)

⁹⁶⁾ Parallelbestimmungen zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG:

Art. 13 Abs. 2 der Bay. Verf. (Füsslein aaO. S. 128); Art. 83 Abs. 1 der Bremer Verf. (Füsslein aaO. S. 198); Art. 77 der Hess. Verf. (Füsslein aaO. S. 239); Art. 3 der Niedersächs. Verf. (Füsslein aaO. S. 258); Art. 79 der Rheinl.-Pfälz. Verf. (Füsslein aaO. S. 302) und andere.

⁹⁷⁾ Vgl. z. B. die Formulierung in Art. 111 der Hess. Verf. (Füsslein, aaO. S. 246), Art. 53 der Nordrhein-Westf. Verf. (Füsslein aaO. S. 285) und Art. 100 der Rheinl.-Pfälz. Verf. (Füsslein aaO. S. 317);

s. auch Abschnitt B II/2 dieses Hauptteils

der Staatsorganisation anerkannt wird und ihr als einem derartigen Glied des Staatsaufbaus innerhalb einer verfassungsmäßig vorgezeichneten Kompetenz staatliche Funktionen zugewiesen werden.⁸⁸⁾ Der Begriff des Staatsorgans ist damit ein reiner Rechtsbegriff; es wäre daher nur möglich, auf der Basis der Verfassung unter Zuhilfenahme der verfassungsrechtlichen Nebengesetze den Parteien die Qualität von Organen zuzuerkennen.

Die politischen Parteien sind in der modernen Demokratie zu den entscheidenden Faktoren des politischen Lebens geworden. Gerade der Einfluß der Parteien auf die Abgeordneten und Fraktionen in den Parlamenten, auf die Regierungen der Länder und des Bundes und schließlich auch ihr Einfluß auf die Rechtsprechung zeigen, welche ungeheuren Einwirkungsmöglichkeiten die politischen Parteien im spezifisch staatlichen Bereich heute besitzen. Diese politisch-soziologischen Gegebenheiten können jedoch nicht allein zu einer Anerkennung der Parteien als Staatsorgane führen. Ein Organ in diesem sozialen Sinn hat im Bereich des Rechts keinen Platz. Grundlage eines Rechtsbegriffs des Staatsorgans muß daher die Verfassungsordnung bleiben; nur sie konnte als Ausgangspunkt der Frage dienen, ob die Tätigkeit der politischen Parteien im Staat rechtlich bereits als **U b e r n a h m e s t a a t l i c h e r F u n k t i o n e n** zu qualifizieren ist.

In diesem Sinn sind der rechtlichen Anerkennung des Parteeinflusses verschiedene Grenzen gesetzt. Vor allem Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verhindert, daß dort, wo die Abgeordneten in den staatlichen Bereich eingeschaltet sind, ihre Aufgaben als Funktionen der Parteien anzusehen sind. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ist heute nicht bedeutungslos geworden; wie die Beratungen zu dieser Vorschrift in den Ausschüssen des Parlamentarischen Rates ergeben haben, ist dieser traditionelle Grundsatz bewußt in die Verfassung aufgenommen worden, um gerade die „Fernsteuerung“ der Fraktionen rechtlich zu verhindern. Aus diesem Grund können die staatlichen Aufgaben, die die Fraktionen und Abgeordneten im Bundestag selbst und bei der Mitwirkung an der Richterwahl besitzen, niemals staatliche Funktionen der Parteien sein.

Soweit im Bundesrat, in der Bundesregierung und bei der Richterwahl Regierungsmitglieder staatliche Funktionen wahrnehmen, sind sie vor allem durch ihren Amtseid rechtlich gebunden. Zwar gewähren die Formulierungen der Amtseide den Regierungsmitgliedern keine mit der Stellung der Abgeordneten vergleichbare Unabhängigkeit, sie verhindern jedoch rechtlich, daß sich Kabinettsmitglieder dem unmittelbaren Einfluß der Parteiorganisationen beugen müssen. Also auch in diesem Bereich besitzen die politischen Parteien keine rechtlich anerkannten unmittelbar staatlichen Funktionen.

Dagegen bilden die Aufgaben der Parteien bei der Vorbereitung der Wahlen zu den Parlamenten durch die Aufstellung von Kandidaten eine recht-

⁸⁸⁾ Vgl. Abschnitt **B V** des 1. Hauptteils

lich anerkannte Einflußsphäre im Staat. Die Nominierung der Wahlbewerber ist zwar in gewissem Grad noch Einwirkung auf die öffentliche Meinung, indem die Parteien durch die Persönlichkeiten der Wahlkandidaten für ihre politischen Ziele werben. Das Aufstellen der starren „Listen“ gehört aber bereits zum organisatorischen und verwaltungsmäßigen Ablauf der Wahlen; darüber hinaus liegt hierin eine „massive Vorformung“ des Staatswillens des Volkes. Diese mit der Kandidatenaufstellung verbundenen, in den Wahlgesetzen rechtlich anerkannten Aufgaben der politischen Parteien müssen bereits als staatliche Funktionen angesehen werden.

Damit die Parteien rechtlich als Staatsorgane bezeichnet werden können, muß jedoch — als zweite Voraussetzung — die Verfassung selbst sie als Teile des Staates — als staatliche Institutionen — erkennen lassen.

Es ist begrifflich nicht möglich — wie es Goessl getan hat — auch nichtstaatliche Einrichtungen als Staatsorgane aufzufassen, nur weil ihnen staatliche Funktionen übertragen sind.⁹⁹⁾ Goessl weist selbst darauf hin, daß diese Terminologie „nicht völlig korrekt“ sei: „nichtstaatliche Institutionen sind gerade keine Staatsorgane, nämlich keine Teile des Staates“.¹⁰⁰⁾ Er rechtfertigt seine Ansicht jedoch damit, daß — wie er sich ausdrückt — „nur bei dieser weiten Terminologie“¹⁰¹⁾ die Organstreitigkeiten des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zutreffenderweise umschrieben werden können. Auf diese Weise opfert er wegen einer speziellen juristischen Konstruktion den traditionellen Begriff des Staatsorgans und die überkommene Systematik, ohne damit aber eine befriedigende Auslegung und Abgrenzung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG gewonnen zu haben.¹⁰²⁾ Es muß also daran festgehalten werden, daß die politischen Parteien nur dann Staatsorgane sein können, wenn die Verfassung sie als Teile des Staates rechtlich anerkennt.

Indem das Grundgesetz und einzelne Landesverfassungen den Begriff „Partei“ — wenn auch weitgehend nur am Rande — enthalten, wird zunächst einmal nur die Existenz der politischen Parteien rechtlich bestätigt. Sie sind damit in den Bereich der verfassungsmäßigen Legalisierung gerückt, die jedoch nicht die Aufnahme der Parteien in die Staatsorganisation bedeuten kann.

Schon der Begriff der „Mitwirkung“ in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zeigt, daß die Verfassung die politischen Parteien in den Pluralismus aller derjenigen Gruppen eingebaut hat, die an der Willensbildung des Volkes in irgend-

⁹⁹⁾ Goessl aaO. S. 97

¹⁰⁰⁾ aaO. S. 98

¹⁰¹⁾ aaO. S. 98

¹⁰²⁾ Vgl. Abschnitt B IV 4 b (Anm. 50) des 1. Hauptteils.

Vor allem würde man auf diese Weise gesellschaftlichen Einrichtungen, soweit ihnen nur staatliche Funktionen übertragen wurden, den Weg der Organstreitigkeit eröffnen. Diese Ausdehnung widerspräche aber gerade der vom Verfassungsgeber gewollten notwendigen Einengung der Beteiligten an Organstreitigkeiten. (Vgl. Abschnitt C I des 3. Hauptteils)

einer Weise beteiligt sind. Zwar hat sie durch die ausdrückliche Erwähnung der Parteien deutlich gemacht, daß sie dieser Gruppe eine besondere Bedeutung beimißt. Aber diese Hervorhebung kann nicht dazu führen, den Parteien ein Monopol bei der Willensbildung des Volkes zuzubilligen und damit den Begriff der „Mitwirkung“ illusorisch zu machen. Dieser Begriff verhindert, daß die politischen Parteien ihrer Rechtsstellung nach eine andere Organisationsform erhalten als die sonstigen an der Willensbildung des Volkes beteiligten Faktoren. Will man derartige Verbände nicht ebenfalls mit in die Staatsorganisation hineinnehmen, so muß bereits aus dem Begriff der „Mitwirkung“ in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG geschlossen werden, daß die politischen Parteien nicht zu Staatsorganen geworden sind.

Es ist aber nicht nur Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, der die Anerkennung der politischen Parteien als Staatsorgane verhindert; vor allem aus Art. 20 Abs. 2 GG ergibt sich, daß diese Entwicklung nicht eingetreten ist. Diese Vorschrift besagt, daß die Staatswillensbildung auf das Volk zurückgeht, und daß es das Volk ist, das heute durch Wahlen und Abstimmungen die Staatsgewalt ausübt. Soweit die Parteien bei der Vorbereitung der Wahlen beteiligt sind, stehen sie bei dem Volk. Auch der Begriff der Willensbildung des „Volkes“ macht deutlich, daß der Schwerpunkt der Tätigkeit der Parteien beim Volk liegt. Rein äußerlich kommt diese Position schon darin zum Ausdruck, daß Art. 21 GG dem Aufbau der Verfassung nach bei der Vorschrift über die Volkssouveränität steht, und nicht in den späteren Abschnitten des Grundgesetzes, die den Aufbau des Staatsapparates betreffen.

Die Vorschrift des Art. 20 Abs. 2 GG zeigt aber auch, daß die Parteien nicht die Funktionen des Volkes übernommen und sich damit dem Staatsorgan „Aktivbürgerschaft“ angeglichen haben. Die Tatsache, daß Art. 20 Abs. 2 GG die Wahlen als Ausübung der Staatsgewalt anerkennt, beläßt der Aktivbürgerschaft ihre eigenständige und volle Entfaltung und schafft gleichzeitig eine Distanz zu den Parteien.

Die hieraus resultierende Mittlerstellung der politischen Parteien zwischen Staat und Volk macht ihre Unabhängigkeit gegenüber dem Staat deutlich und damit auch den „Status der Freiheit“. Aus Art. 20 Abs. 2 GG ergibt sich somit, daß die politischen Parteien nicht nur außerhalb der Staatsorganisation stehen, sondern ihrer Rechtsstellung nach als freie gesellschaftliche Gruppen angesehen werden müssen.

Zusammenfassend ist also zu sagen, daß die politischen Parteien bei den Wahlen zwar staatliche Funktionen ausüben, indem sie — insbesondere bei den starren „Listen“ — den Wahlvorschlag machen. Die Verfassung gestattet es aber nicht, sie als Institutionen des Staates anzusehen. Neben Art. 21 Abs. 1 GG ist es vor allem Art. 20 Abs. 2 GG, der eine derartige Entwicklung verhindert.

C. Die politischen Parteien in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes

I. Parteifähigkeit vor dem Bundesverfassungsgericht

Ähnlich wie der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich mußte sich auch das Bundesverfassungsgericht mit der Frage auseinandersetzen, ob — und gegebenenfalls aus welchem Rechtsgrund — den politischen Parteien Parteifähigkeit vor dem Verfassungsgericht des Bundes zuzuerkennen ist.

Im Gegensatz zur Rechtslage nach der Weimarer Verfassung stand jedoch die Auslegung des Begriffs Verfassungsstreitigkeit nicht mehr unmittelbar im Vordergrund. Man hatte bei den Beratungen zu Art. 93 GG in den Ausschüssen des Parlamentarischen Rates beabsichtigt, den in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zu Tage getretenen Unsicherheiten und Ausweitungen des Begriffs „Verfassungsstreitigkeit“ entgegenzuwirken. Dieses Ziel glaubte man am besten dadurch zu erreichen, daß man schon von Verfassungen wegen den Begriff einschränkte und ihn nicht vom Gegenstand, sondern von den Streitbeteiligten her bestimmte.¹⁾ Unter diesem Gesichtspunkt der Klarstellung und Einengung erhielt Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG die Formulierung:

„Das Bundesverfassungsgericht entscheidet über die Auslegung dieses Grundgesetzes aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind.“

Neben diese sog. Organstreitigkeiten im Bund treten nach Art. 99 GG die „Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes“, die dem Bundesverfassungsgericht ausdrücklich zugewiesen sind. Hier ist also der Begriff „Verfassungsstreitigkeit“ noch ausdrücklich erwähnt.

Der Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG wird nun im gleichen Wortlaut in den § 13 Abs. 1 Nr. 5 des BVerfGG sowie Art. 99 GG in den § 13 Abs. 1 Nr. 10 BVerfGG übernommen.

Hierzu legen §§ 63 und 73 BVerfGG noch einmal ausdrücklich fest, wer an diesen beiden Verfassungsstreitigkeiten beteiligt werden kann:

(§ 63) „Antragsteller und Antragsgegner können nur sein: der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat, der Ausschuß nach Art. 45 des Grundgesetzes, die Bundesregierung und die im Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe.“

(§ 73) „An einer Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes können nur die obersten Organe dieses Landes und die in der Landesverfassung oder in der Geschäftsordnung eines obersten Organs des Landes mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe beteiligt sein.“

¹⁾ Vgl. Geiger — Bundesverfassungsgerichtsgesetz — Anm. 3 zu § 63 (S. 208)

In § 73 BVerfGG sind somit ganz allgemein die Organe der Länder bzw. die „Teile dieser Organe“ genannt. In § 63 BVerfGG werden dagegen die „obersten Bundesorgane“ enumerativ aufgezählt; es ist vor allem nicht mehr — wie noch in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG — von den „anderen Beteiligten“ die Rede, sondern statt dessen von den „Teilen dieser Organe“.

Hierin könnte eine Einengung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG gesehen werden, durch die sogar die Rechtsgültigkeit des § 63 BVerfGG in Frage gestellt werden müßte.

Geiger glaubt jedoch, daß sich die Begriffe „andere Beteiligte“ und „Teile dieser Organe“ entsprechen, daß also das BVerfGG keine unzulässige Einengung vorgenommen habe. Er ist der Auffassung, „daß nach dem Zusammenhang („andere“) als Beteiligte nur solche Inhaber von Staatsgewalt in Betracht kommen können, die nach Rang und Funktion den obersten Bundesorganen gleichstehen, insbesondere Rechte aus dem Verfassungsrechtskreis besitzen, Rechte, die ihnen „durch dieses Grundgesetz oder in einer Geschäftsordnung“ eingeräumt sind. Das können aber nach unserer Verfassung nur Teile der kollegialen Verfassungsorgane sein.“²⁾

Lechner behauptet dagegen, § 63 BVerfGG enge „den Kreis der Antragsberechtigten gegenüber den ‚Beteiligten‘ nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG, § 13 Ziff. 5 BVerfGG“ ein.“³⁾ Auch Goessl sieht hierin eine Einschränkung.⁴⁾

Es ist Geiger zwar darin zuzustimmen, daß als „andere Beteiligte“ im Sinn des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG nur solche Faktoren der Verfassung in Frage kommen, die mit Bundesorganen auf einer Ebene stehen. Hierauf deutet einmal eine gewisse Gleichstellung durch den Ausdruck „andere“ Beteiligte hin; ferner läßt sich nur auf diese Weise eine — vom Verfassungsgeber ja gerade gewollte — Einengung des Begriffs „Verfassungsstreitigkeit“ herbeiführen. Die Folgerung jedoch, daß es sich bei derartigen „Beteiligten“ immer um Teile eines Staatsorgans handeln muß, kann m. E. aus dem Wortlaut des Grundgesetzes nicht entnommen werden. Daß § 63 BVerfGG tatsächlich gegenüber Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG einschränkt, ergibt sich bereits daraus, daß die Bundesversammlung in § 63 nicht aufgezählt ist und damit nach dem BVerfGG kein Antragsteller oder Antragsgegner sein kann, obwohl sie doch ein „oberstes Bundesorgan“ ist.⁵⁾

Indem der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichtes in seiner Entscheidung vom 5. 4. 1952 den Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zur allein maßgebenden Norm erhebt, erkennt auch er eine Einengung des § 63 BVerfGG gegenüber Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG an — wenn auch auf verschlungenen Wegen:⁶⁾

²⁾ — Bundesverfassungsgerichtsgesetz — aaO. Anm. 3 zu § 63 (S. 208)

³⁾ aaO. Anm. zu § 63 (S. 224)

⁴⁾ Vgl. Goessl aaO. S. 95

⁵⁾ Vgl. Goessl aaO. S. 120

⁶⁾ Vgl. BVerfGE 1, 208 ff.

Er hatte in dieser Entscheidung zu der Frage Stellung zu nehmen, ob der Landesverband einer politischen Partei das Bundesverfassungsgericht in Wahlstreitigkeiten im Rahmen einer sog. Landesverfassungsstreitigkeit im Sinn des Art. 99 GG, 73 BVerfGG anrufen könne.

Dabei stellte der Senat zunächst fest, daß der Begriff der Verfassungsstreitigkeit im Bund und in den Ländern einheitlich sei, d. h. er stellte im Ergebnis die Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG / § 63 BVerfGG sowie Art. 99 GG / § 73 BVerfGG sachlich nebeneinander, obwohl sie einen unterschiedlichen Wortlaut haben: „Die Bestimmung des § 73 BVerfGG entspricht der e i n e n g e n d e n A u s l e g u n g, die dieser Begriff (d. h. der Verfassungsstreitigkeit) für den Bereich des Bundes in § 63 BVerfGG gefunden hat.“⁷⁾

Nachdem das Gericht in diesem Sinn die §§ 63, 73 BVerfGG sachlich gleichgestellt hatte, interpretiert es § 73 BVerfGG — d. h. die Vorschrift über die Landesverfassungsstreitigkeiten — durch Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, der Bestimmung über die Verfassungsstreitigkeiten im Bund. Dabei kommt der Senat zu dem Ergebnis, daß die Bestimmungen der §§ 63, 73 BVerfGG „gegenüber der aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zu erschließenden Parteifähigkeit der durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten ‚anderen Beteiligten‘ als z u e n g“⁸⁾ anzusehen sind.

Durch diese Rechtsprechung wird — ausgehend von einem einheitlichen Begriff der Verfassungsstreitigkeit im Bund und den Ländern — der Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zum alleinigen Maßstab des Begriffes Verfassungsstreitigkeit im Bund und den Ländern. Es ist dem Bundesverfassungsgericht zwar darin zuzustimmen, daß der Begriff der Verfassungsstreitigkeit nur ein einheitlicher sein kann; mit dieser Rechtsprechung müßten aber die §§ 63, 73 BVerfGG hinfällig werden, da sie unzulässigerweise den Begriff der „anderen Beteiligten“ im Sinn des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG durch den der „Teile dieser Organe“ einengen.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu dieser Frage nicht geäußert; in seiner späteren Rechtsprechung geht es jedenfalls wieder von dem engen Wortlaut der §§ 63, 73 BVerfGG aus.⁹⁾

Scheuner hält diese Rechtsprechung des 2. Senates für eine „erweiternde — man darf wohl sagen — rechtsgestaltende Auslegung“.¹⁰⁾ M. E. handelt es sich hierbei zwar um eine Interpretation des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, die sich aber praktisch über die §§ 63, 73 BVerfGG hinwegsetzt.

Im Ergebnis ist jedoch der Auffassung zuzustimmen, daß wegen der unzulässigen Einengung des Grundgesetzes durch das BVerfGG und wegen der

⁷⁾ BVerfGE 1, 222

⁸⁾ BVerfGE 1, 222

⁹⁾ Vgl. BVerfGE 1, 351 und 2, 143; s. auch Lechner aaO. Anm. zu § 63 (S. 225)

¹⁰⁾ — Rechtsprechung — aaO. S. 616

Einheitlichkeit des Begriffs „Verfassungsstreitigkeit“ im Bund und in den Ländern Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG die alleinige Norm darstellt, an der sich die Parteifähigkeit in Verfassungsstreitigkeiten des Bundes und analog in den Ländern mißt. In diesem Sinn halten sich der 2. Senat und das Plenum des Bundesverfassungsgerichtes nur an Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Beide bejahen die Parteifähigkeit der politischen Parteien in diesen sog. Organstreitigkeiten, in ihrer Begründung weichen sie jedoch voneinander ab.

II. Die politischen Parteien als „Staatsorgane“

Der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts hatte — wie bereits angedeutet — zu der Frage Stellung zu nehmen, ob der Landesverband einer politischen Partei wegen Wahlstreitigkeiten innerhalb eines Landes das Bundesverfassungsgericht im Wege der sog. Landesverfassungsstreitigkeiten aufgrund landesrechtlicher Zuweisung im Sinn des Art. 99 GG anrufen kann.

Das Gericht stellte zunächst fest, daß es wegen einer ausdrücklichen Zuweisung zuständig ist. Indem der Senat § 73 BVerfGG aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG interpretierte, folgert er: „Unter die in § 73 BVerfGG genannten ‚obersten Organe‘ sind also nicht nur formierte Staatsorgane im strengen Sinn des Wortes zu fassen, sondern alle ‚Beteiligten‘, die durch die Landesverfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind.“¹¹⁾

Im Ergebnis will der 2. Senat die politischen Parteien nicht in den Bereich derartiger „formierter Staatsorgane“ einfügen, sondern sie den „anderen Beteiligten“ zuordnen; denn unter Berufung auf ein Zitat Radbruchs argumentiert er: „Gewiß sind die Parteien keine formierten ‚obersten Staatsorgane‘ in dem Sinne, wie es Landtag und Landesregierung sind. Doch schließt dies nicht aus, daß ‚die Wählergruppen, die den Wahlvorschlag machen, und insoweit auch die durch sie repräsentierten Parteien, Staatsorgane sind, ‚Kreationsorgane‘ im Sinne Georg Jellineks.“¹²⁾

Zunächst werden also dem Begriff nach die Parteien nicht als „formierte oberste Staatsorgane“ gekennzeichnet; in dem übernommenen Zitat von Radbruch sind sie jedoch als „Staatsorgane“ charakterisiert. Der Senat schränkt dieses Zitat Radbruchs nicht ein. Auch in dem Ausdruck „Kreationsorgan“ liegt keine Abschwächung; denn in der Charakterisierung Jellineks sind Kreationsorgane nur eine terminologische Untergruppe der „Staatsorgane“.¹³⁾

Diese Unklarheit könnte ihren Grund in einer verschiedenen Auffassung des Begriffs „Staatsorgan“ haben. Die Vorschrift des § 73 BVerfGG spricht von „obersten Organen“ eines Landes — Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG von „obersten Bundesorganen“. Aus diesen Ausdrücken könnte geschlossen werden, daß es noch andere Staatsorgane als „oberste“ Organe gibt und das Bundes-

¹¹⁾ BVerfGE 1, 222

¹²⁾ BVerfGE 1, 224 unter Verweisung auf Radbruch aaO. S. 290

¹³⁾ Vgl. Abschnitt B III 2 (Anm. 26) des 2. Hauptteils; s. auch Goessl aaO. S. 96

verfassungsgericht diese „zweitrangigen“ Organe meint. Für eine derartige Unterscheidung enthält aber das Urteil keine Anhaltspunkte. Wenn auch die politische Bedeutung der einzelnen Staatsorgane unterschiedlich ist, an der formalrechtlichen Charakterisierung als „Staatsorgane“ ändert sich hierdurch nichts.

In der Literatur beruft sich Hamann auf die Entscheidung des 2. Senates, wenn er feststellt: „Diese stärkere verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien läßt sich dahin umschreiben, daß diese unter der Geltung des GG Staatsorgane geworden sind.“¹⁴⁾ Auch Giese folgert aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, daß die Parteien nunmehr „integrierende Bestandteile des Verfassungsaufbaus, mit anderen Worten Staatsorgane der Bundesrepublik“ sind.¹⁵⁾ In dem gleichen Sinn interpretieren auch Geiger, Kaiser und v. Mangoldt-Klein diese Entscheidung, ohne ihr jedoch im Ergebnis beizutreten.¹⁶⁾ Dieser Auffassung halten Maunz-Dürig entgegen, „daß allein aus der prozessualen Rechtsstellung nicht auf die materielle Eigenschaft“ als Staatsorgan geschlossen werden könne.¹⁷⁾

Für eine Unterscheidung zwischen einem „materiellen“ und „prozessualen“ Begriff des Staatsorgans ergeben sich aus der Entscheidung des 2. Senates keine Anhaltspunkte; eine derartige begriffliche Trennung wird auch nirgends vorgenommen.

Man wird — wie es auch die zuerst genannten Autoren getan haben — davon ausgehen müssen, daß der 2. Senat ein Zitat Radbruchs ohne Einschränkung übernommen hat, in dem die politischen Parteien im Wahlverfahren ausdrücklich als Staatsorgane gekennzeichnet werden. Daß sie nach der Auffassung des Gerichtes nunmehr in den spezifisch staatlichen Bereich hineinreichen, ergibt sich auch aus der Bemerkung: „Sie (die politischen Parteien) stehen daher nicht wie andere soziale Gebilde nur in einer verfassungsrechtlich gesicherten Position dem Staate g e g e n ü b e r.“¹⁸⁾

In einer späteren Entscheidung — dem Beschluß vom 15. 3. 1961 — scheint der Senat diese Auffassung zu bestätigen. In diesem Beschluß wies er den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung zurück, in der die Einstellung staatlicher Zuschüsse an politische Parteien gefordert worden war. Er begründete die Ablehnung mit dem Hinweis: „Die Aussetzung des Vollzugs einer solchen Maßnahme, die es den begünstigten Parteien ermöglicht, ihre Aufgabe als Verfassungsorgan unabhängiger von sachfremden Finanzierungsquellen als zuvor gerecht zu werden, würde das Gesamtwohl auch und zwar mehr beeinträchtigen als der möglicherweise vorübergehende Aus-

¹⁴⁾ aaO. Anm. B 2 zu Art. 21 (S. 183)

¹⁵⁾ aaO. S. 378

¹⁶⁾ Vgl. Geiger — Bundesverfassungsgerichtsgesetz — Anm. 3 zu § 63 (S. 209); Kaiser aaO. S. 235/236; v. Mangoldt-Klein aaO. Anm. II 5 b zu Art. 21 (S. 617)

¹⁷⁾ aaO. Rdnr. 46 (Fußnote 3) zu Art. 21

¹⁸⁾ BVerfGE I, 225

schluß einer im Bundestag nicht vertretenen Partei von der staatlichen Finanzierung.“¹⁹⁾

Während das Plenum des Bundesverfassungsgerichtes — wie sogleich zu erörtern ist²⁰⁾ — in einer zurückhaltenderen Formulierung den Parteien „Funktionen eines Verfassungsorganes“²¹⁾ zubilligt, muß der Ausdrucksweise des 2. Senates „Funktionen als Verfassungsorgan“ entnommen werden, daß die Parteien nicht Aufgaben irgendeines Verfassungsorgans übernommen haben, sondern nunmehr selbst in den Bereich der Verfassungsorgane gerückt sind.

III. Die politischen Parteien mit „Funktionen eines Verfassungsorgans“

Diese Unsicherheit in dem Begriff „Staatsorgan“ enthält auch der Beschluß des Plenums des Bundesverfassungsgerichtes vom 20. Juli 1954.²²⁾ Hierin heißt es: „daß Art. 21 GG die Parteien zu notwendigen Bestandteilen des Verfassungsaufbaus macht. Daraus folgt, daß sie Funktionen eines Verfassungsorgans ausüben, wenn sie bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken.“²³⁾ An anderer Stelle wird von ihrer „organschaftlichen Qualität“ gesprochen.²⁴⁾

Diese Ausdrucksweise hat in der Literatur Unklarheit hervorgerufen. Klein macht dem Plenum des Bundesverfassungsgerichtes den Vorwurf, daß die Formulierung „Funktionen eines Verfassungsorgans ausüben“ mehrdeutig sei: „Sie kann besagen: entweder, daß die Parteien an der Tätigkeit von Verfassungsorganen — etwa des Bundestages — beteiligt seien, ohne selbst Verfassungsorgane zu sein (Funktionen eines Verfassungsorgans „ausüben“) oder, daß die Parteien selbst Verfassungsorgane seien und als solche die entsprechenden Funktionen ausüben („Funktionen“ eines „Verfassungsorgans“ „ausüben“) oder, daß die Parteien selbständig und allein Funktionen eines Verfassungsorgans ausübten, ohne selbst Verfassungsorgane zu sein — etwa nach der Art eines Beliehenen, der nicht „Organ“ ist („Funktionen“ eines Verfassungsorgans „ausüben“).“²⁵⁾

Ohne Bedenken hat Giese aus der Formulierung des Plenums die Folgerung gezogen: „Politische Parteien sind Staatsorgane im Sinn des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 des GG. Ihre organschaftliche Qualität ist jedenfalls dann zu bejahen, wenn es sich um Parlamentswahlen handelt.“²⁶⁾

¹⁹⁾ NJW 1961 S. 867 I. Sp.

²⁰⁾ s. den folgenden Abschnitt III

²¹⁾ BVerfGE 4, 30/31

²²⁾ Vgl. BVerfGE 4, 27 ff. Der Beschluß des Plenums war erforderlich geworden, nachdem der 1. Senat auch die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde der politischen Parteien in Wahlstreitigkeiten zugelassen hatte (vgl. Giese aaO. S. 378)

²³⁾ BVerfGE 4, 30 und 31

²⁴⁾ BVerfGE 4, 31

²⁵⁾ v. Mangoldt-Klein aaO. Anm. II 5 a zu Art. 21 (S. 616)

²⁶⁾ aaO. S. 379

In einer etwas vorsichtigeren Form äußert sich Scheuner: „Damit hat das Bundesverfassungsgericht den Weg zu einer Anerkennung . . . der politischen Parteien als verfassungsmäßige Institutionen und Staatsorgane im weiteren Sinn geebnet.“²⁷⁾ In ähnlicher Weise interpretiert auch Forsthoff diesen Beschluß: „Wenn die Parteien bei der Ausübung ihrer spezifischen Aufgabe die Funktionen von Verfassungsorganen wahrnehmen, wird man schwerlich umhin können, festzustellen, daß sie Verfassungsorgane sind.“²⁸⁾

Dagegen will Seifert den Ausdruck „Funktionen eines Verfassungsorgans ausüben“ dadurch abschwächen, daß er „in übertragenem Sinn“²⁹⁾ zu verstehen sei. Hesse lehnt es ebenfalls ab, aus der Formulierung des Plenums auf eine ausdrückliche Anerkennung der politischen Parteien als Staatsorgane zu schließen; er spricht von „Mißverständnissen“³⁰⁾, ohne aber darzulegen, wie sich diese Mißverständnisse ergeben haben.

Klein führt diese Unsicherheit auf die undeutliche Formulierung des Bundesverfassungsgerichtes zurück: „Die bundesverfassungsgerichtlichen Feststellungen vermengen trotz oder wegen ihres zum Teil gesucht pathetisch literarischen Stils (‚Bestandteil des Verfassungsaufbaus‘, des ‚politischen Lebens‘, ‚Inkorporation in das Verfassungsgefüge‘) verschiedene Ebenen. Das Gericht behauptet nämlich, es handle sich sowohl um die Gewährleistung eines politisch-soziologischen Sachverhalts und um die Garantie einer Rechtseinrichtung . . . als auch um die Verleihung einer ‚verfassungsrechtlichen Organschaft‘ . . . Diese Feststellungen liegen deswegen auf verschiedenen Ebenen, weil die Gewährleistung eines politisch-soziologischen Sachverhalts und die Garantie einer Rechtseinrichtung staatliche Gewährleistungen nach außerhalb der Staatsorganisation darstellen, die Verleihung einer verfassungsrechtlichen Organschaft dagegen die Staatsorganisation betrifft.“³¹⁾ Klein folgert hieraus, daß der Beschluß des Plenums nicht zur Anerkennung der politischen Parteien als Staatsorgane geführt hat.

Man wird sich trotz gewisser Bedenken im Ergebnis der Auffassung von Klein anschließen müssen. Ihm ist vor allem darin zuzustimmen, daß aus allgemeinen Formulierungen wie „Inkorporation in das Verfassungsgefüge“, Aufnahme als „Bestandteil des Verfassungsaufbaus“ und ähnlichen Begriffen keine Folgerungen für die Aufnahme der Parteien in die Staatsorganisation gezogen werden können.³²⁾ Das Bundesverfassungsgericht hat nicht ausdrücklich erklärt, daß die politischen Parteien zu Staatsorganen geworden

²⁷⁾ — Rechtsprechung — aaO. S. 616

²⁸⁾ — Rechtsprechung — aaO. S. 513

²⁹⁾ — Rechtsstellung — aaO. S. 2 r. Sp. (Fußnote 16)

³⁰⁾ aaO. S. 40 (Fußnote 78)

³¹⁾ v. Mangoldt-Klein aaO. Anm. II 4 b zu Art. 21 (S. 616)

³²⁾ Vgl. auch Abschnitt A I und II dieses Hauptteils

sind; auch die Zuerkennung „organschafflicher Qualität“ genügt m. E. allein nicht zu einer derartigen Auslegung.³³⁾

Der Beschluß des Plenums läßt also mit ausreichender Sicherheit nicht die Folgerung zu, daß die politischen Parteien als Staatsorgane anerkannt werden sollten.

IV. Die politischen Parteien als Antragsberechtigte einer Verfassungsbeschwerde

1. Die Rechtsprechung des 1. Senates des Bundesverfassungsgerichtes

Noch bevor das Plenum des Bundesverfassungsgerichtes festgestellt hatte, daß die politischen Parteien die „Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status durch die rechtliche Gestaltung des Wahlverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht nur im Wege des Organstreits geltend machen“³⁴⁾ können, hatte der 1. Senat in zwei Entscheidungen den Parteien die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde zuerkannt.

In beiden Fällen behaupteten die Antragsteller, daß ihr Recht auf gleiche Behandlung im Bereich der Wahlen verletzt worden sei. Im ersten Verfahren — es bezog sich auf die Gesamtdeutsche Volkspartei (GVP) — handelte es sich um Wahlstreitigkeiten im Rahmen einer Bundestagswahl, in der zweiten Entscheidung — sie betraf verbundene Verfahren des GB/BHE und der DRP — waren Streitigkeiten um eine Landtagswahl Gegenstand des Prozesses.³⁵⁾

Bei der Frage der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde der GVP stützte sich der Senat auf Art. 38 GG: „Wenn Art. 38 GG den Grundsatz der ‚gleichen Wahl‘ normiert, so will er damit nicht nur den individuellen Wählern gleiche Behandlung zusichern, sondern auch den politischen Parteien selbst in allen Phasen der Wahl das Recht auf gleiche Chancen geben . . . Damit muß aber den politischen Parteien auch die Möglichkeit gegeben sein, dieses Recht in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren zu verfolgen. Eine Möglichkeit hierzu bietet die Verfassungsbeschwerde, da Art. 38 GG in § 90 BVerfGG genannt ist.“³⁶⁾

Der Senat war nicht der Auffassung, daß die Entscheidung des 2. Senates vom 5. 4. 1952 — der zuvor den politischen Parteien den Weg des sog. Organstreits geöffnet hatte — dieser Folgerung entgegenstehe, da die Ent-

³³⁾ Bei der Interpretation des Beschlusses ist ferner zu berücksichtigen — was bei der Untersuchung zum Begriff des Staatsorgans deutlich wurde — daß nach der traditionellen Definition des Begriffs „Staatsorgan“ eine bloße Übernahme von staatlichen Funktionen noch nicht dazu berechtigt, den Funktionsträger ohne weiteres als Staatsorgan im rechtlichen Sinn zu bezeichnen.

³⁴⁾ Leitsatz des Plenarbeschlusses (BVerfGE 4, 27)

³⁵⁾ Entscheidungen vom 1. 8. 1953 (BVerfGE 3, 19 ff.) und vom 3. 6. 1954 (BVerfGE 3, 383 ff.)

³⁶⁾ BVerfGE 3, 22/23

scheidung „nicht ein allgemeines Prinzip der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde in dem Sinne“ aufstelle, „daß schon die Möglichkeit, einen Verfassungsstreit anhängig zu machen, die Verfassungsbeschwerde ausschliesse.“³⁷⁾

Im zweiten Verfahren ist der Senat zum gleichen Ergebnis — wenn auch auf Grund einer anderen Rechtsgrundlage gekommen: „Die Rechtslage ist hier insofern anders, als es sich nicht um die Wahl zum Bundestag, sondern um die zu einem Landtag handelt.“³⁸⁾ Hier komme als Rechtsvorschrift nicht unmittelbar Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Betracht, sondern der allgemeine Grundsatz des Art. 3 GG: „Auch der Gleichheitssatz des Art. 38 ist nur eine Sondervorschrift für die Bundestagswahl, die aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 GG entspringt.“³⁹⁾

2. Abgrenzung der politischen Parteien als „andere Beteiligte“ im Sinn des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG gegenüber einer Antragsberechtigung in Verfassungsbeschwerden

Nachdem die bisherige Untersuchung gezeigt hat, daß das Plenum des Bundesverfassungsgerichtes die politischen Parteien nicht als Staatsorgane anerkannt hat und sie auch vom Begriff des Staatsorgans her nicht als Organe aufgefaßt werden können, ist noch immer die Abgrenzung der politischen Parteien als „andere Beteiligte“ des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG gegenüber einer Antragsberechtigung in Verfassungsbeschwerden — § 90 BVerfGG — nicht eindeutig geklärt.

Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage muß eine Klarstellung des Begriffs der „anderen Beteiligten“ in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sein. Hierbei geht Geiger — m. E. zu Recht — davon aus: „Wenn das GG neben die obersten Bundesorgane . . . ‚andere Beteiligte‘ stellt, dann können es nur solche sein, die innerhalb der Verfassungsordnung jenen obersten Bundesorganen nach Rang und Funktion gleichstehen.“⁴⁰⁾ Für diese Auffassung spricht — wie bereits angedeutet — daß durch das Attribut „andere“ die „Beteiligten“ rechtlich in die gleiche Ebene und Bedeutung wie die „obersten Organe“ gestellt werden. Außerdem kann nur auf diese Weise der Begriff der „Verfassungsstreitigkeit“ die beabsichtigte und erforderliche Einengung und Geschlossenheit erhalten.

Die einzig rechtlich anerkannte Verbindung der Parteien zum staatlichen Bereich und zum Staatsorgan Volk sind die Wahlen zu den Parlamenten; in

³⁷⁾ BVerfGE 3, 22/23 unter Hinweis auf die Entscheidung des zweiten Senates vom 5. 4. 1952 (BVerfGE 1, 208); vgl. Abschnitt C II dieses Hauptteils

³⁸⁾ BVerfGE 3, 390

³⁹⁾ BVerfGE 3, 391

⁴⁰⁾ — Probleme — aaO. S. 486; vgl. auch Geiger — Bundesverfassungsgerichtsgesetz — aaO. Anm. 3 zu § 63 (S. 208)

einer herausgehobenen Stellung — insbesondere bei den Wahlvorschlägen — beteiligen sich die Parteien am organisatorischen Ablauf der Wahlen an entscheidender Stelle und übernehmen damit spezifisch staatliche Funktionen.⁴¹⁾ Bei der Wahrnehmung derartiger staatlicher Aufgaben stehen sie aber — ähnlich wie die Gewerkschaften und die Arbeitgeberorganisationen im Tarifrecht gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften — rechtlich nicht auf einer Ebene mit den „obersten Bundesorganen“ im Sinn des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. „Solche Organisationen sind deshalb keine Beteiligten im Sinn des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Es bedürfte also einer — gewagten und folgereichen — extensiven Interpretation des Begriffs des Beteiligten, wenn den politischen Parteien als solchen . . . den Kirchen, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden usw. in Verfassungsstreitigkeiten Parteifähigkeit zuerkannt werden sollte.“⁴²⁾

Will man in diesem Sinn den Begriff der „anderen Beteiligten“ nicht ins Uferlose ausdehnen und sich damit vom Begriff des „obersten Bundesorgans“ allzuweit entfernen, kann man m. E. keine dieser — in der Ausdrucksweise des 2. Senates — Gruppen des „gesellschaftlich-politischen Bereichs“⁴³⁾ in den Begriff der „Beteiligten“ und damit in den sog. Organstreit hineinnehmen.

Man hat gegen diese Folgerung eingewendet, daß auf diese Weise den Parteien „nur“ die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde im Sinn des § 90 BVerfGG übrig bliebe; es sei „die Bedeutung und der Rang einer politischen Partei so, daß es unbillig wäre, ihr als einziges diesen Rechtsbehelf übrig zu lassen, der erst zulässig ist, nachdem alle anderen Rechtswege erschöpft sind.“⁴⁴⁾

Dieser Auffassung muß entgegengetreten werden; denn eine Verfassungsbeschwerde ist kein zweitrangiger Rechtsbehelf, der die Parteien „deklasiert“. Auch die Gemeinden und Gemeindeverbände sind nicht deshalb in ihrer politischen und rechtlichen Bedeutung im Staate zurückgesetzt, weil § 91 BVerfGG ihnen „lediglich“ die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde zubilligt. Ebensowenig wie eine Partei eine Schmälerung ihrer politischen Stellung erfährt, wenn sie als freie gesellschaftliche Gruppe und nicht als Staatsorgan aufgefaßt ist, verliert sie dadurch ihr Ansehen, daß sie „nur“ Antragsteller einer Verfassungsbeschwerde ist.

Goessl wendet sich gegen die Zulassung der Verfassungsbeschwerde mit einem formalrechtlichen Hinweis. In § 90 BVerfGG sei Art. 21 GG als die „Grundnorm für die Aktivrechte politischer Parteien“ nicht genannt, aus der sich „das Recht auf Chancengleichheit“ ergebe.⁴⁵⁾ Gleichzeitig muß er jedoch

⁴¹⁾ Vgl. Abschnitt B II 1 des 3. Hauptteils

⁴²⁾ — Probleme — aaO. S. 486

⁴³⁾ BVerfGE 8, 113

⁴⁴⁾ Kaestl aaO. S. 60

⁴⁵⁾ aaO. S. 225

einräumen, daß das Bundesverfassungsgericht „nach seiner Rechtsprechung die Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde auch auf andere als die in § 90 BVerfGG genannten Normen des GG stützen“⁴⁶⁾ kann. So hat auch der 1. Senat in seinen Entscheidungen gerade das Prinzip der Chancengleichheit im Rahmen von Verfassungsbeschwerden anerkannt; er hat bei der Überprüfung von Landtagswahlen sich ausdrücklich auf Art. 3 GG gestützt, der nicht in der Aufzählung der schutzwürdigen Vorschriften des § 90 BVerfGG genannt ist. Man kann also m. E. auch aus formalrechtlichen Gesichtspunkten keine Bedenken gegen die Anerkennung der Verfassungsbeschwerde für politische Parteien herleiten.

Die freie gesellschaftliche Rechtsstellung der politischen Parteien muß auch auf ihre Rechtsposition vor dem Bundesverfassungsgericht Einfluß haben. Der Status der Freiheit vom Staat bewirkt, daß sie ihren Aufgaben und ihrem Wesen nach wie der einzelne Bürger zum Staat und seiner Verfassungsgerichtsbarkeit stehen. Auch hier können sie — in der Ausdrucksweise der Parteienrechtskommission — nur auf diesem Weg das „Vertrauen ihrer Wähler“⁴⁷⁾ erhalten.

3. Stellung der nicht rechtsfähigen politischen Parteien als Antragsberechtigte in Verfassungsbeschwerden

Geiger wendet sich auch dagegen, die politischen Parteien — soweit sie keine Rechtsfähigkeit besitzen — zu Verfassungsstreitigkeiten im Sinn des § 90 BVerfGG zuzulassen. Er geht davon aus, daß Art. 19 Abs. 3 GG nur juristischen Personen Grundrechte zubilligt und deshalb die Parteien nur als juristische Personen Grundrechtsverletzungen im Wege einer Verfassungsbeschwerde geltend machen können. „Es würde aber ein gewagter Schritt sein, über die positive Regelung des Art. 19 Abs. 3 GG hinaus noch Gruppen, Vereinigungen, Verbänden ohne Rechtspersönlichkeit Grundrechte zuzuerkennen und ihnen, soweit sie dessen zum Schutz ihrer Grundrechte bedürfen, das Recht einzuräumen, eine Verfassungsbeschwerde einzulegen.“⁴⁸⁾

Der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichtes hat es in seiner Entscheidung vom 1. 8. 1953 noch dahingestellt sein lassen, ob eine nicht rechtsfähige Partei „allgemein Träger von Grundrechten sein kann“. Art. 38 GG gebe den Parteien die Möglichkeit, Wahlrechtsstreitigkeiten in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren zu verfolgen.⁴⁹⁾

⁴⁶⁾ aaO. S. 225

⁴⁷⁾ — Bericht — aaO. S. 71

⁴⁸⁾ — Probleme — aaO. S. 486

⁴⁹⁾ Vgl. BVerfGE 3, 22

In der zweiten Entscheidung hat der Senat zu dieser Frage unmittelbar Stellung genommen: „Gibt der Gesetzgeber bestimmten Personengruppen — wie den Parteien in Art. 21 GG — wegen ihrer besonderen Funktionen im öffentlichen Leben die gleiche Rechtsstellung ohne Rücksicht darauf, ob sie allgemein Rechtsfähigkeit besitzen oder nicht, so müssen sie, unabhängig von ihrer Rechtsform, ein Grundrecht auf gleiche Behandlung haben.“⁵⁰⁾ Dieser Meinung schließen sich Scheuner und Lechner ohne nähere Begründung an.⁵¹⁾

Dieser Auffassung ist zuzustimmen. Es kann in Verfassungsbeschwerden nicht davon abhängen, ob die politischen Parteien — meist aus internen Gründen — als rechtsfähige oder nicht rechtsfähige Verbände konstituiert sind. Wenn Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG unabhängig von ihrer Rechtsform das Recht auf „gleiche Wahl“ garantiert und die Rechtsordnung ihnen beim Wahlvorgang staatliche Funktionen überträgt, muß ihnen in diesem Bereich auch die Möglichkeit gegeben werden, sie gerichtlich durchzusetzen. In diesem Sinn ist es als ein Beitrag zur Klärung dieser Frage zu begrüßen, daß den nicht rechtsfähigen Parteien durch den Gesetzgeber eine dem § 124 Abs. 1 HGB entsprechende Rechtsstellung eingeräumt werden soll.⁵²⁾

Die politischen Parteien können somit in Wahlstreitigkeiten nicht als organähnliche „andere Beteiligte“ aufgefaßt werden; sie sind vor dem Bundesverfassungsgericht Antragsberechtigte in Verfassungsbeschwerden — gleichgültig, ob sie rechtsfähig oder nicht rechtsfähig sind.

D. Die politischen Parteien in der Staatsrechtslehre

I. Die politischen Parteien als Staatsorgane

Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes hat sich die Lehre — viel eingehender als z. Z. der Weimarer Republik — mit dem Problem einer Staatsorganschaft der politischen Parteien auseinandergesetzt. Ein Teil der Befürworter der Aufnahme der politischen Parteien in die Staatsorganisation geht auf die Stellungnahme von Triepel und Radbruch zurück, ein anderer Teil glaubt im Anschluß an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes diese Folgerung ziehen zu können; andere wiederum kommen unmittelbar von Art. 21 GG und den Konsequenzen, die sie aus dieser Bestimmung ziehen, zu einer Anerkennung der politischen Parteien als Staatsorgane.

Triepel und Radbruch stützten ihre Auffassung ausdrücklich nur auf die Beteiligung der politischen Parteien an Wahlen, insbesondere auf den Wahlvorschlag.¹⁾ Auf diesem Gebiet ist die Mitwirkung der politischen Parteien gegenüber ihrer Rechtsstellung z. Z. der Weimarer Republik nicht zurück-

⁵⁰⁾ BVerfGE 3, 293

⁵¹⁾ Vgl. Scheuner — Rechtsprechung — aaO. S. 613 und Lechner aaO. Erg.-Bd. S. 73

⁵²⁾ Vgl. Parteiengesetzentwurf — Beschluß des Bundesrates — aaO. S. 3

¹⁾ Vgl. Abschnitt B III 2 des 2. Hauptteils

gegangen; die Entwicklung hat vielmehr eine herausgehobene Position der Parteien bei den Wahlvorschlägen im Rahmen des Verhältnisausgleichs gebracht. Die Grundlagen, von denen Triepel und Radbruch ausgegangen sind, bestehen also weiter, so daß ihre Stellungnahme auch heute noch die gleiche Bedeutung besitzt.

Rabus beruft sich ausdrücklich auf Triepel; er stellt fest, daß die Parteien heute staatsrechtliche Einrichtungen und „Organe des Bundes“²⁾ geworden sind. Auch Reck übernimmt die Auffassung Radbruchs und Triepels, zwar ausdrücklich nur für die Weimarer Republik und ohne nähere Begründung.³⁾ Auf die Entscheidung des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichtes vom 5. 4. 1952 geht — wie bereits erwähnt — Giese zurück und bejaht die hierin ausgesprochene Auffassung, daß die Parteien Staatsorgane sind, weil sie nunmehr „integrierende Bestandteile des Verfassungsaufbaus, mit anderen Worten Staatsorgane der Bundesrepublik bildeten.“⁴⁾ Mit dem gleichen Ergebnis interpretiert er den Beschluß des Plenums vom 20. 7. 1954: „Ihre (der Parteien) organschaftliche Qualität ist jedenfalls dann zu bejahen, wenn es sich um Parlamentswahlen handelt.“⁵⁾ Hamann argumentiert unter Bezugnahme auf die Entscheidung des 2. Senates — wie schon festgestellt —: „Diese stärkere verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien läßt sich dahin umschreiben, daß diese unter der Geltung des GG Staatsorgane geworden sind.“⁶⁾ Auch Forsthoff und Scheuner kommen zu demselben Ergebnis: Forsthoff stellt zunächst fest, die Parteien seien „nicht oberste Bundesorgane, wie daraus hervorgeht, daß das Gericht sie als ‚andere Beteiligte‘ im Sinn des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG klassifiziert.“ Er folgert hieraus — wie bereits angedeutet —: „Wenn die Parteien in der Ausübung ihrer spezifischen Aufgaben die Funktionen von Verfassungsorganen wahrnehmen, wird man schwerlich umhin können, festzustellen, daß sie Verfassungsorgane sind.“⁷⁾ Auch Scheuner ist der Auffassung, daß dieser Beschluß den Weg zu einer Anerkennung der politischen Parteien „als verfassungsmäßige Institutionen und Staatsorgane im weiteren Sinn geebnet“⁸⁾ habe; an anderer Stelle spricht er jedoch die Meinung aus, bei den politischen Parteien handele es sich um eine „freie Bindung ohne Staatsaufsicht“.⁹⁾

Auch in der Parteienrechtskommission hatte sich eine Meinungsgruppe gebildet, die die politischen Parteien als Staatsorgane auffaßte. Hiergegen wandte sich die Mehrheit der Kommissionsmitglieder, die die Parteien „als

²⁾ aaO. S. 189 unter Bezug auf Triepel aaO. S. 29

³⁾ Vgl. aaO. S. 67

⁴⁾ aaO. S. 378; vgl. auch Kaiser aaO. S. 236

⁵⁾ aaO. S. 379

⁶⁾ aaO. Anm. 2 zu Art. 21 (S. 183)

⁷⁾ — Rechtsprechung — aaO. S. 513

⁸⁾ — Rechtsprechung — aaO. S. 616

⁹⁾ — institutionelle Garantien — aaO. S. 103

anerkannte Bestandteile des Verfassungslebens“ bezeichnete, „ohne so weit zu gehen, wie ein Teil der Mitglieder des Ausschusses, die in ihnen Verfassungsorgane erblicken möchten.“¹⁰⁾

Nicht ganz deutlich sind die Stellungnahmen von Gerhard Leibholz und Werner Weber, aus denen Klein entnimmt, diese Autoren würden die politischen Parteien als Staatsorgane anerkennen.¹¹⁾ Werner Weber geht davon aus, daß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG „etwas verlegen und schief formuliert“ sei: „Der Parteienstaat deutscher Gegenwartsprägung indessen tendiert dahin, die Parteienapparate der Mittelparteien unmittelbar ins staatliche Regiment zu bringen, sie also, wenn man so will, zum ‚Staat im Staate‘ werden zu lassen.“ „Sie sind aus staatsfrei und locker organisierten Gruppierungen des Volkes gegenüber einem ehemals dem Volke transzendenten Staat zum wesentlichen Element des staatlichen Herrschaftsapparates selbst geworden. ... Das GG erkennt es bezeichnenderweise in aller Form an, daß die Parteien jetzt selbst im Regiment sitzen.“¹²⁾ Auch wenn Werner Weber nicht unmittelbar den Begriff Staatsorgan verwendet, wird man aus seinen Formulierungen — wie auch Klein meint¹³⁾ — entnehmen können, daß er sie sachlich als Staatsorgane anerkennt.

Unklar sind auch die Äußerungen von Gerhard Leibholz. Er spricht von der „Einführung der politischen Parteien in den staatlichen Herrschaftsapparat“. „Die Parteien sind als legitime politische Organisationen in das Staatsgefüge eingebaut worden.“¹⁴⁾ Man wird jedoch m. E. aus diesen Äußerungen allein noch nicht schließen können, daß nach Auffassung von Leibholz die politischen Parteien bereits Staatsorgane geworden sind. In seinem Referat auf dem 38. deutschen Juristentag formuliert Leibholz wesentlich vorsichtiger, indem er eine innere Demokratisierung der Parteien als zukünftiges Ziel fordert: „Eine solche Demokratisierung setzt aber die Einordnung der Parteien in das Staatswesen voraus.“¹⁵⁾ Hiernach scheint er die Parteien heute noch nicht als Teile der Staatsorganisation anzusehen; für eine derartige Entwicklung sieht er jedoch offenbar keine rechtlichen Hindernisse.¹⁶⁾

II. Die politischen Parteien als Gruppierungen des Volkes

Im Gegensatz zu diesen Vertretern der Literatur lehnt — man kann wohl sagen — der überwiegende Teil der Lehre die Folgerung ab, daß die Parteien bereits zu Staatsorganen geworden sind. Auch die Mehrheit der Par-

¹⁰⁾ — Bericht — aaO. S. 71

¹¹⁾ v. Mangoldt-Klein aaO. Anm. II 5 b zu Art. 21 (S. 617)

¹²⁾ aaO. S. 22 und 55

¹³⁾ Vgl. v. Mangoldt-Klein aaO. Anm. II 5 b zu Art. 21 (S. 617)

¹⁴⁾ — Volk und Partei — aaO. S. 195 r. Sp.

¹⁵⁾ — Verhandlungen — aaO. S. C 12

¹⁶⁾ Die einzige Erwähnung dieses Problems bei Leibholz findet sich in — Strukturwandel — aaO. S. 90 (Fußnote 26): „Die Frage der rechtlich konstruktiven Erfassung der Parteien — etwa im Sinn der deutschen Organlehre als Kurationsorgane (G. Radbruch) oder im Sinn Otto Mayers als ‚mit verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten Beliehene‘ (so C. F. Menger) kann hier auf sich beruhen bleiben.“

teienrechtskommission ist dieser Auffassung, wobei sie sehr vorsichtig formulierte: „Die in Art. 21 vorgeschlagenen Regelungen können jedenfalls nicht den Charakter einer eingehenden Regulierung des Lebens der Parteien tragen, die der gesetzlichen Gestaltung von Staatsorganen gleichen würde.“¹⁷⁾

Aus der Gewährleistung der inneren Freiheit der Parteien, die durch den Einbau in die Staatsorganisation verloren gehen würde, schließt auch Hesse auf das „Verbot einer staatlich-institutionellen Verfestigung, insbesondere das Verbot jeglicher Einfügung der Parteien in die organisierte Staatlichkeit.“¹⁸⁾ Maunz-Dürig sind der Auffassung, man könne nicht so ohne weiteres aus der prozessualen Rechtsstellung der Parteien „auf die materielle Eigenschaft“ als Staatsorgan schließen.¹⁹⁾

Ein anderer Teil der Lehre gibt zwar zu, daß die Parteien echte staatliche Aufgaben — bzw. in anderer Formulierung — verfassungsrechtliche Funktionen übernommen haben, leitet daraus aber noch nicht die Folgerung ab, daß die Parteien zu Staatsorganen geworden sind.²⁰⁾ So erklärt Seifert im Zusammenhang mit dem Plenarbeschluß des Bundesverfassungsgerichtes: „Trotz ihrer verfassungsrechtlichen Funktionen sind die Parteien nicht zu Verfassungsorganen des Staates geworden, sondern dem Staate gegenüber autonome Träger des Verfassungslebens... Aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1, ebenso aber aus dem Grundgedanken der Demokratie, ergibt sich, daß bei der verfassungsmäßigen Rolle, die die Parteien spielen, die Bezogenheit auf den Souveränitätsträger ‚Volk‘ erhalten bleibt.“²¹⁾ Ähnlich argumentiert auch v. d. Heydte, der darauf hinweist, daß die Parteien als Staatsorgane „in ihrer eigentlichen Funktion als Aktivierung des politischen Kerns der Wahlbürger unglaublich“²²⁾ würden.

Menger erkennt ebenfalls an, daß die politischen Parteien staatliche Aufgaben übernommen haben. „Die Parteien als Glieder des Staates zu bezeichnen, ist jedoch nicht angängig.“²³⁾ Diese Auffassung wird nicht näher begründet.

Die Lehre konzentriert sich also bei der Ablehnung einer Anerkennung der politischen Parteien als Staatsorgane im wesentlichen auf Argumente, die weniger unmittelbar dem Grundgesetz entnommen sind als vielmehr aus dem

¹⁷⁾ — Bericht — aaO. S. 114

¹⁸⁾ aaO. S. 28

¹⁹⁾ aaO. RdNr. 46 zu Art. 21

²⁰⁾ Vgl. Maunz aaO. S. 70; Menger aaO. S. 160; Seifert — Rechtsstellung — aaO. S. 2 r. Sp.

²¹⁾ — Rechtsstellung — aaO. S. 2 r. Sp.

²²⁾ v. d. Heydte-Sacherl aaO. S. 66; vgl. auch Schmitt — Verfassungslehre — aaO. S. 247; „... Dann müßten sich eben andere Parteien bilden, denn das Wesen der Partei bleibt außerhalb jeder magistratischen Organisation“.

²³⁾ aaO. S. 160; ähnlich v. Mangoldt-Klein aaO. Anm. II 5 zu Art. 21 (S. 616); Geiger — Bundesverfassungsgerichtsgesetz — aaO. Anm. 3 zu § 63 (S. 209)

traditionellen Bild der politischen Parteien stammen. In dieser Linie liegt auch die offizielle Begründung zum Parteiengesetzentwurf: „Eine solche Rechtsgestaltung (d. h. Verbindung zur Staatsorganisation) würde nicht nur den Grundcharakter der Parteien als freie, dynamische Elemente im Prozeß der allgemeinen Staatswillensbildung gefährden, sondern auch erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegen, denn Art. 21 GG geht offensichtlich von dem herkömmlichen politisch-soziologischen Erscheinungsbild der Parteien aus und gestattet es nicht, dieses in einer bisher völlig unbekannten Weise umzuformen.“²⁴⁾

Dieser Auffassung ist insofern zuzustimmen, als das traditionelle Bild der politischen Parteien auch für ihre heutige Rechtsstellung von Bedeutung ist. Bei der Frage nach der Anerkennung der politischen Parteien als Staatsorgane kommt es jedoch m. E. entscheidend auf den Rechtsbegriff des Staatsorgans an, von dem aus nach der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Lage diese Frage erst mit hinreichender Klarheit beantwortet werden konnte.

E. Abschließende Stellungnahme und Ergebnis

Legt man die von Triepel charakterisierte Stufenfolge im Verhältnis des Staates zu den politischen Parteien — Bekämpfung, Ignorierung, Anerkennung, Legalisierung und schließlich die verfassungsmäßige Inkorporation¹⁾ — zugrunde, so befinden sich die Parteien heute jenseits einer nur gesetzlichen Anerkennung im Bereich der „verfassungsmäßigen Legalisierung“; sie sind damit — der Wortbedeutung nach — verfassungsrechtlich inkorporiert.

Zu der darüber hinausführenden Frage, ob sie schon Teile der Staatsorganisation geworden sind, hat ebenfalls bereits Triepel den Ausgangspunkt klargestellt: „Es kommt hier, wie so oft, darauf an, ob man die Dinge vom Standpunkt des formalen Rechts oder nach Gesichtspunkten politischer Dynamik beurteilen will.“²⁾

Unter dieser Zwiespältigkeit der juristischen Erörterung — die gerade im Staatsrecht immer wieder hervortritt — steht auch die Frage nach der Anerkennung der politischen Parteien als Staatsorgane. Gewiß kommt das Staatsrecht ohne Berücksichtigung der politischen und soziologischen Gegebenheiten nicht aus, will es nicht im „luftleeren Raum“ operieren. Die politisch-soziologische Lage kann jedoch nur für die Auslegung der Verfassungsnormen herangezogen werden; sie kann aber nicht dazu dienen, gerade in der starren rechtlichen Ordnung der Staatsorganisation entscheidende rechtliche Änderungen herbeizuführen. Insofern muß man in gewis-

²⁴⁾ Vgl. Entwurf (Begründung) aaO. S. 11 l. Sp.

¹⁾ Vgl. Triepel aaO. S. 12

²⁾ aaO. S. 29

sem Grade der Kritik von Klein an der Argumentation des Bundesverfassungsgerichtes zur Rechtslage der politischen Parteien zustimmen — daß sich nämlich das Gericht „auf verschiedenen Ebenen“³⁾ bewege.

Aus diesem Grund konnte der Ausgangspunkt für die Frage nach der Anerkennung der politischen Parteien als Staatsorgane nur ein Rechtsbegriff des Staatsorgans sein.

Die Parteien üben zwar im Bereich des Wahlvorschlages staatliche Funktionen aus, die Verfassung verhindert aber, daß sie zu Teilen der Staatsorganisation werden. Es ist — neben Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 — vor allem Art. 20 Abs. 2 GG, der dieses Ergebnis unmöglich macht; er gibt aber auch positiv an, welche Stellung die Parteien innerhalb des Rechtssystems einnehmen, indem er sie auf das traditionelle Bild der Parteien in einer repräsentativ-parlamentarischen Demokratie festlegt. Ebenso wie die Wahlen zu den Parlamenten den Übergang vom Volkswillen zum Staatswillen bilden, stellen die Parteien in ihrer wesensmäßigen Verbundenheit mit den Wahlen Zwischenglieder zwischen Volk und Staat dar. Durch diese Position der Parteien im Verfassungssystem wird verhindert, daß sie Teile des Staates und damit Staatsorgane geworden sind.

Es ist also im wesentlichen Art. 20 Abs. 2 GG und das in ihm zum Ausdruck kommende Prinzip der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie, auf das sich die Rechtsstellung der heutigen Parteien gründet. So lange dieser Grundsatz erhalten bleibt, können sich die Aufgaben der politischen Parteien im Staat und ihre Rechtsstellung als freie gesellschaftliche Gebilde nicht entscheidend ändern.

Die bisherige Untersuchung hat somit gezeigt, daß die politischen Parteien nach der heutigen Rechtslage nicht als Staatsorgane anerkannt werden können und daß sie ihrem Wesen nach so lange nicht als Staatsorgane aufgefaßt werden dürfen, so lange die repräsentativ-parlamentarische Demokratie des Art. 20. Abs. 2 GG erhalten bleibt.

³⁾ v. Mangoldt-Klein aaO. Anm. II 4 b zu Art. 21 (S. 616)

Vierter Teil

Die politischen Parteien im System des heutigen deutschen Rechts

A. Die Möglichkeit einer Aufnahme der politischen Parteien in die mittelbare Staatsorganisation

Der Entwurf des Parteiengesetzes stellt in seiner Begründung fest, daß er davon abgesehen habe, die politischen Parteien „zu Körperschaften des öffentlichen Rechts zu machen und damit in Verbindung zur Staatsorganisation zu setzen“.¹⁾ Es zeigt sich also, daß man bei den Beratungen zu diesem Gesetz durchaus die Möglichkeit erwog, die Parteien als Körperschaften des öffentlichen Rechts in die mittelbare Staatsorganisation aufzunehmen.

Dieser Versuch ist bereits während des nationalsozialistischen Regimes unternommen worden. Voraus ging jedoch die Errichtung eines Einparteienstaates durch das sog. Gesetz gegen die Neubildung von Parteien vom 14. 7. 1933, das feststellte: „In Deutschland besteht als einzige politische Partei die nationalsozialistische deutsche Arbeiterpartei.“²⁾ Das kurze Zeit später erlassene Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 1. 12. 1933 zog hieraus die Folgerung: „Nach dem Sieg der nationalsozialistischen Revolution ist die nationalsozialistische deutsche Arbeiterpartei die Trägerin des deutschen Staatsgedankens und mit dem Staat unlöslich verbunden. Sie ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Ihre Satzung bestimmt der Führer.“³⁾

Die Konsequenzen aus dieser Rechtsstellung waren jedoch offenbar unerwünscht; denn als Körperschaft des öffentlichen Rechts war die NSDAP formalrechtlich der Staatsaufsicht unterworfen. Dieses Abhängigkeitsverhältnis der Partei vom Staat stand zudem im Gegensatz zur nationalsozialistischen Ideologie, die die NSDAP gerade über den Staat erhob. Durch Erlaß des „Führers“ über die Rechtsstellung der NSDAP vom 12. 12. 1942 wurde — offensichtlich aus diesem Grund — die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts beseitigt: „Die Bestimmung des § 1 Abs. 2 des Gesetzes zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 1. 12. 1933 hebe ich auf.“⁴⁾ Damit blieb aber § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes in Kraft, in dem die NSDAP als „Trägerin des deutschen Staatsgedankens und mit dem Staat unlöslich verbunden“ bezeichnet worden war. Welche Rechtsform an die Stelle der Körperschaft des öffentlichen Rechts treten sollte, wurde jedoch nicht angegeben.

¹⁾ Entwurf (Begründung) aaO. S. 11 l. Sp.

²⁾ § 1 des Gesetzes, RGBl. I S. 479

³⁾ § 1 Abs. 1 und 2 des Gesetzes, RGBl. I S. 1016

⁴⁾ Abschnitt IV des Erlasses, RGBl. I S. 733

Es ist zu erwägen, ob die NSDAP damit nicht formal die Rechtsstellung eines Staatsorgans erhalten hat. Hiergegen spricht aber schon die nationalsozialistische Doktrin; denn die NSDAP sollte neben und über dem Staat stehen. Sie konnte also kein Teil des Staates selbst sein. Sie besaß bei ihrer „Allmacht“ auch keine Kompetenz — ganz abgesehen davon, daß sie sich in einer derartigen Rechtsstellung nicht auf die Verfassung hätte zurückführen lassen. Sie ist eher als „Staat über dem Staat“ zu charakterisieren; als ein Staatsorgan im Rechtssinn kann sie nicht aufgefaßt werden.

Dieser Hinweis auf die Rechtsstellung der NSDAP in den Jahren 1933 bis 1945 zeigt, auf welcher politischen Grundkonzeption ihre Rechtsform als Körperschaft des öffentlichen Rechts aufbaute. Diese Feststellungen ermahnen zu sorgfältigen Überlegungen, schließen aber nicht aus, daß aus anderen Erwägungen heraus die heutigen politischen Parteien die gleiche Rechtsform erhalten könnten.

Als Beweggrund für die Eingliederung der politischen Parteien in die mittelbare Staatsorganisation wird von einigen Vertretern der Parteiapparate angegeben, daß die Parteien auf diesem Weg den Nimbus staatlicher Autorität erhielten; hiermit werde eine Stärkung des Ansehens der Parteien und ihrer Funktionäre erreicht.⁵⁾

Gegen diesen Vorschlag bestehen aber bereits vom Rechtsbegriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts her erhebliche Bedenken. Zwar haben die politischen Parteien staatliche Funktionen, sie besitzen jedoch keine hoheitlichen Befugnisse.⁶⁾ Vor allem aber würde die Staatsaufsicht als Hauptfolgerung aus der Rechtsstellung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts dem Wesen der politischen Parteien als freien gesellschaftlichen Gebilden widersprechen.⁷⁾ Die politisch-dynamische Tätigkeit der Parteien ist auch kein typisches Verwalten in der Bedeutung des öffentlichen Rechts. Die Parteien können somit begrifflich keine Körperschaften des öffentlichen Rechts werden. Insoweit würde es dem Wesen und der inneren Freiheit der politischen Parteien noch eher entsprechen, sie als Staatsorgane anzuerkennen; denn dann wären sie keiner eigentlichen Staatsaufsicht unterworfen, sondern nur den kompetenzabgrenzenden Normen der Verfassung.

Neben diesem Vorschlag, die politischen Parteien als Körperschaften des öffentlichen Rechts im üblichen Sinn aufzufassen, könnte an die Möglichkeit gedacht werden, sie entsprechend der Rechtsstellung der Kirchen im Staat zu organisieren. Diese sind zwar formal als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt, es fehlt jedoch die für das allgemeine Körperschaftsrecht begriffsnotwendige Staatsaufsicht. So heißt es im niedersächsischen Kirchen-

⁵⁾ Vgl. Hesse aaO. S. 35 (Fußnote 66)

⁶⁾ Vgl. Hesse aaO. S. 34 und Abschnitt B, II, 1 des 3. Hauptteils

⁷⁾ Aus dem Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts als einem Rechtsinstitut der mittelbaren Staatsverwaltung folgt, daß sie hoheitlich — wenn auch nicht in allen Funktionen — tätig wird. (Vgl. ForsthoFF — Verwaltungsrecht — aaO. S. 429; Hesse aaO. S. 35 (Fußnote 66); Huber aaO. Bd. 2, S. 378)

vertrag zwischen den evangelischen Kirchen und dem Land Niedersachsen: „Die evangelischen Kirchen ordnen und verwalten ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken der für alle geltenden Gesetze. Sie bleiben Körperschaften des öffentlichen Rechts.“⁸⁾ Damit sind die Kirchen nicht mehr — auch nicht, soweit sie formell noch Körperschaften des öffentlichen Rechts sind — in den Staat eingegliedert. „Die Kirchen sind der staatlichen Hoheitsgewalt grundsätzlich nicht mehr unterworfen und regeln ihre Angelegenheiten selbständig und in eigener Verantwortung.“⁹⁾

Hesse spricht von diesem Rechtscharakter der Kirchen als einer „außerstaatlichen öffentlichen Körperschaft“, die aus dem Zusammenhang der mittelbaren Staatsverwaltung herausgerissen sei. „Der Begriff der öffentlichen Körperschaft mag zwar in Sonderfällen aus dem Zusammenhang der mittelbaren Staatsverwaltung gelöst werden. Aber er wird um jeden Sinn gebracht, wenn das die staatliche und außerstaatliche öffentliche Körperschaft verbindende Band der institutionellen Verfestigung zerschnitten wird.“¹⁰⁾ Was hierbei mit dem Begriff der institutionellen Verfestigung gemeint sein soll, bleibt unklar. Im Ergebnis will Hesse die Parteien nicht zu den „außerstaatlichen öffentlichen Körperschaften“ hinzurechnen, weil sie „einen wesensmäßigen Widerspruch“ zu den freien politischen Gebilden der Parteien darstellen. „Es bliebe nichts als eine verwirrende, den eigentlichen Tatbestand verdunkelnde und darum gefährliche Etikette.“¹¹⁾

Forsthoff sieht als einzigen Weg, „die öffentlichen Religionsgesellschaften aus dem Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts auszuschneiden“ bzw. diesen Begriff „in seiner Anwendung auf die Kirchen als einen besonderen, technischen zu nehmen und von dem allgemeinen, hier interessierenden Begriff zu trennen.“¹²⁾

Dieser Auffassung ist m. E. zuzustimmen. Der Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts steht im Zusammenhang mit der mittelbaren Staatsorganisation. Die Träger dieser mittelbaren Staatsorganisation sind in den Staat eingegliedert, der Staat seinerseits behält sich das Recht vor, sie zu beaufsichtigen. Begrifflich ist die Stellung der Kirchen in diesem Sinn nicht mehr die einer Körperschaft des öffentlichen Rechts; diese Bezeichnung, ihre hoheitlichen Rechte der Besteuerung, Verwaltungszwangsrechte, Disziplinargerichtsbarkeit usw. sind nur aus der Tradition zu verstehen.

⁸⁾ Art. 1 Abs. 2; niedersächsisches GVBl. 1955, S. 159 (vgl. auch Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 4 und 5 der Weimarer Verfassung) ferner Art. 1 Abs. 4 des Gesetzes zu dem Vertrag des Landes Hessen mit den evangelischen Landeskirchen in Hessen — Hess. GVBl. 1960 S. 54

⁹⁾ Urteil des 3. Zivilsenates des Bundesgerichtshofs vom 16. 3. 1961 (BGHZ 34, 372 [373]) Vgl. hierzu auch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in BGHZ 12, 323 und des OLG Schleswig in DVBl. 1955 S. 676

¹⁰⁾ aaO. S. 36 (Fußnote 66). Woraus Hesse die Auffassung herleitet, die NSDAP sei ähnlich wie die Kirchen eine „außerstaatliche öffentliche Körperschaft“ gewesen, ist nicht ersichtlich. Aus den Rechtsvorschriften ergibt sich hierfür nichts.

¹¹⁾ aaO. S. 36 (Fußnote 66)

¹²⁾ — Verwaltungsrecht — aaO. S. 429 (Fußnote 2)

Wie aus der Begründung zum Parteiengesetzentwurf hervorgeht, ist bei den Beratungen zu diesem Gesetz offensichtlich auch nicht an einen der Rechtsform der Kirchen angepaßten Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts gedacht worden; denn dort wird es abgelehnt, die Parteien zu Körperschaften des öffentlichen Rechts zu machen „und damit in Verbindung zur Staatsorganisation zu setzen.“¹³⁾

Die politischen Parteien stehen damit nicht nur außerhalb des Bereichs der Staatsorgane, sondern auch außerhalb der mittelbaren Staatsorganisation; sie können nach ihrem Wesen als freie gesellschaftliche Gebilde nicht die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts erwerben.

B. Die politischen Parteien in der Rechtsform des bürgerlichen Rechts

I. Die politische Partei als „mit öffentlichen Zuständigkeiten Beliehene“

Menger hat — davon ausgehend, daß die politischen Parteien nicht Teile der Staatsorganisation geworden sind, sondern ihrer Rechtsstellung nach zum Privatrecht gehören — die Parteien als „mit öffentlichrechtlichen Zuständigkeiten Beliehene“ bezeichnet. Dabei definiert er: „Der Beliehene ist eine (natürliche oder juristische) Person des Privatrechts, welcher durch Rechtssatz oder Staatsakt besondere öffentlichrechtliche Zuständigkeiten (unmittelbarer und mittelbarer Staatsorgane) zur Ausübung kraft eigenen Rechts und im eigenen Namen übertragen worden sind.“¹⁾ Von d. Heydte stimmt diesem Vorschlag zu, weil auf diese Weise die Parteien „als Rechtsinstitute im Grenzraum von Privatrecht und öffentlichem Recht“²⁾ zutreffend charakterisiert seien. Seifert kennzeichnet sie als „mit öffentlichrechtlichen Funktionen beliehen.“³⁾

Der Rechtsbegriff des „Beliehenen“ stammt aus dem Wirtschaftsverwaltungsrecht.⁴⁾ Dem ursprünglichen Begriff des „beliehenen Unternehmers“ entsprechend versteht man hierunter „ein Rechtsinstitut des Privatrechts (einen Einzelnen, eine Gesellschaft oder eine Vereinigung), dem im Zusammenhang mit seiner unternehmerischen Wirtschaftstätigkeit bestimmte Aufgaben und Befugnisse der öffentlichen Verwaltung im Wege der Delegation zugewiesen sind.“⁵⁾ Die Übertragung dieses speziell wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Begriffes auf die politischen Parteien und damit auf die Figur von „politischen Unternehmern“ hält Scheuner für „durchaus unangemessen“, „da die Beleihung nur in einer ausführenden Staatstätigkeit vorkommen kann, nicht aber bei der Formung der Staatsrichtung.“⁶⁾

¹³⁾ Entwurf (Begründung) aaO. S. 11 I. Sp. und S. 14 I. Sp.

¹⁾ aaO. S. 160

²⁾ — Freiheit — aaO. S. 469, Anm. 49

³⁾ — Rechtsstellung — aaO. S. 2 r. Sp.

⁴⁾ Vgl. hierzu allgemein Huber aaO. Bd. 1, S. 533

⁵⁾ Huber aaO. Bd. 1 S. 533

⁶⁾ — Parteien — aaO. S. 642 r. Sp.

Dem Begriff des „mit öffentlichen Zuständigkeiten Beliehenen“ ist insoweit zuzustimmen als damit die politischen Parteien ihrer Rechtsform nach als freie gesellschaftliche Gruppen in ihrer Stellung zwischen Staat und Volk charakterisiert werden. Gegen die Erweiterung dieses wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Begriffes spricht jedoch, daß — wie Scheuner hervorhebt — die politischen Parteien nicht mit dem Typus des wirtschaftlichen Unternehmers auf eine Ebene gestellt werden können. Auf diese Weise würden insbesondere die grundverschiedenen Bereiche der Verwaltung und der dynamischen politischen Volks- bzw. Staatswillensbildung gleichgeschaltet. Auch die für den „beliehenen Unternehmer“ typische Unterwerfung unter die Aufsicht und die Weisungsbefugnis des Staates⁷⁾ würde dem Wesen der politischen Parteien widersprechen. Man wird deshalb m. E. diesen engen, „einseitig vorbelasteten“ und dem Wesen der politischen Parteien fremden Begriff nicht als charakteristische Bezeichnung der Rechtsstellung der politischen Parteien anerkennen können.

II. Die politischen Parteien als Vereinigungen mit öffentlichen Aufgaben

1. Der Begriff der „öffentlichen Aufgabe“

Der Entwurf des Parteiengesetzes versucht, dieser Schwierigkeiten bei der Festlegung und Benennung der Rechtsstellung der politischen Parteien dadurch Herr zu werden, daß er sie als eine „Vereinigung mit öffentlichen Aufgaben“ bezeichnet.⁸⁾ Der Begriff der öffentlichen Aufgabe wird dabei definiert „als eine Aufgabe, die den Parteien im öffentlichen Interesse gestellt ist und deren Verwirklichung im Bereich des öffentlichen Lebens liegt.“ „Die Tätigkeit der Parteien soll damit nicht im ganzen dem auf die hoheitliche Funktion des Staates abgestellten öffentlichen Recht im engeren Sinne unterworfen werden, aber doch eine Grundlage erhalten, die sie über den privaten Charakter des Handelns von Einzelpersonen und Vereinigungen hinaushebt.“⁹⁾

Mit dem Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ wird ein Ausdruck übernommen, der sich erst seit wenigen Jahren durchzusetzen beginnt. Er ist seit der „Wiederentdeckung“ des „Öffentlichen“ in der Untersuchung von Rudolf Smend „Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit“ stark in den Vordergrund getreten. Smend geht von dem „romanistisch-angelsächsischen Publizitätsbegriff“ in der klassischen Formulierung des „quod ad statum rei publicae spectat“ aus. „Die letzte Begründung der Öffentlichkeit liegt aber, über ihre Bedeutung als Lebenselement der Träger des politischen Lebens hinausführend, jedoch im Zusammenhang damit, in der Erhe-

⁷⁾ Vgl. Huber aaO. Bd. 2 S. 380

⁸⁾ Entwurf aaO. § 2 und Begründung S. 14 I. Sp.

⁹⁾ Entwurf (Begründung) aaO. S. 14 I. Sp.

bung des Begriffs vom Faktischen zum Normativen, von einer Bezeichnung der Lage des Offenbarseins zur Bezeichnung des eigentlichsten aufgegebenen Wesens moderner Staatlichkeit."¹⁰⁾

Scheuner charakterisiert das „Gebiet des Öffentlichen“ als „jener, dem politischen Gemeinwesen, wenn auch nicht dem Staatsapparat, zugehörenden Sphäre des öffentlichen, des politischen Lebens eines Volkes.“¹¹⁾

Stellt man in diesem Sinn die Begriffe des „Politischen“ und des „Öffentlichen“ unmittelbar nebeneinander, so ist dies jedoch irreführend; denn beide Begriffe liegen auf verschiedenen Ebenen. Das Wesen des Politischen ist das Ziel der Einwirkung auf den Staat¹²⁾ — insofern handeln auch staatliche Institutionen, wie z. B. die Bundesregierung, politisch. Da aber der Bereich des Staatlichen gerade nicht zur „Öffentlichkeit“ gehört, kann der Begriff des Politischen zur Kennzeichnung des Öffentlichen nicht herangezogen werden; als Charakteristikum des „Öffentlichen“ kann nur maßgebend sein, daß es sich um eine Tätigkeit aus dem „vorstaatlichen Raum“ heraus handelt — die in der Regel zwar auf den Staat abzielt und insofern politisch sein wird. In diesem Sinn widerstrebt es auch dem Sprachgebrauch, z. B. die Bundesregierung als Teil der „Öffentlichkeit“ zu betrachten. Von „öffentlichen Aufgaben“ kann man also nur dann sprechen, wenn in diesem „vorstaatlichen Bereich“ Funktionen übernommen werden, die nicht zur Staatlichkeit selbst, aber auch nicht zur reinen Privatsphäre des Individuums gehören, sondern zwischen beiden Polen liegen.

In diesem spezifischen Sinn wird der Begriff der „Gruppen mit öffentlichen Aufgaben“ bereits weitgehend anerkannt. Er ist außer im Parteiengesetzentwurf auch im Entwurf eines neuen Pressegesetzes enthalten; dort sind der Presse ebenfalls „öffentliche Aufgaben“ gestellt.¹³⁾ Auch in das Verhältnis des Staates zu den Kirchen hat der Begriff Eingang gefunden. So verwenden sowohl der niedersächsische als auch der hessische Kirchenvertrag in den Präambeln den Begriff des „Öffentlichkeitsauftrags“ der Kirchen und den Begriff des „öffentlichen Dienstes“.¹⁴⁾ Im Zusammenhang mit den politischen Parteien hat — soweit ersichtlich — erstmals Leibholz den Ausdruck „öffentliche Aufgaben“ erwähnt.¹⁵⁾ Jetzt verwendet auch das Bundes-

¹⁰⁾ aaO. S. 17 und 18

¹¹⁾ — die Parteien — aaO. S. 642 r. Sp.

¹²⁾ Vgl. Abschnitt A III 2 des 1. Hauptteils

¹³⁾ Vgl. Scheuner — Garantien — aaO. S. 106 und das Urteil des 6. Zivilsenates des Bundesgerichtshofs vom 22. 12. 1959 (BGHZ 31, 308 [312])
Auch die Veranstaltung von Rundfunksendungen ist eine öffentliche Aufgabe. Erst wenn sich der Staat hiermit in irgendeiner Form befaßt, wird sie zu einer „staatlichen Aufgabe“. Vgl. das Urteil des 2. Senates des Bundesverfassungsgerichtes vom 28. 2. 1961 (Fernsehurteil) (NJW 1961, 547/Leitsatz)

¹⁴⁾ Präambel und Art. 1 Abs. 2 des niedersächsischen Kirchenvertrages — niedersächsisches GVBl. 1955 S. 159; Präambel und Art. 1 Abs. 4 des Gesetzes zu dem Vertrag des Landes Hessen mit den evangelischen Landeskirchen in Hessen, Hess. GVBl. 1960 S. 54

¹⁵⁾ Vgl. — Verhandlungen — aaO. S. C 26

verfassungsgericht diesen Begriff im Zusammenhang mit den politischen Parteien, indem es die Abhaltung der Wahlen als eine „öffentliche Aufgabe“ charakterisiert.¹⁶⁾

2. Die politischen Parteien im Rahmen der Gruppen mit öffentlichen Aufgaben

Dem Begriff der „Vereinigung mit öffentlichen Aufgaben“ im Zusammenhang mit den politischen Parteien ist insofern zuzustimmen, als auf diese Weise die Position der Parteien zwischen Staat und Volk sowie die Einflußnahme auf den Staat als ihr Ziel treffend charakterisiert sind; sie werden nicht in den eigentlich staatlichen Bereich aufgenommen, sondern bleiben ihrer Rechtsform nach freie gesellschaftliche Gebilde privatrechtlicher Organisationsform.

Ihre Aufgaben gehen jedoch — wie die Untersuchung gezeigt hat — zum Teil über den „vorstaatlich-öffentlichen Rahmen“ hinaus, indem sie bei den Wahlvorschlägen spezifisch staatliche Funktionen übernommen haben. Insofern wäre der Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ zu eng; man wird die Beurteilung jedoch auf den „Öffentlichkeitsauftrag“ als den Schwerpunkt der Funktionen der Parteien abstellen müssen.

In diesem Sinn spricht auch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG von der Mitwirkung der Parteien bei der Willensbildung des „Volkes“, obwohl sie bereits in den Bereich der Willensbildung des „Staates“ übergreifen. Hierin zeigt sich eine Parallelität zwischen dem Begriff der „Willensbildung des Volkes“ und dem der „öffentlichen Aufgabe“. Beide Ausdrücke bezeichnen ihrem Schwerpunkt nach eine Einflußnahme auf das Volk als die „Öffentlichkeit“, d. h. eine Tätigkeit im „vorstaatlichen“ Bereich.

Neben den politischen Parteien kommen in diesem Sinn als „Gruppen mit öffentlichen Aufgaben“ vor allem die Berufsverbände in Betracht, d. h. die Arbeitgeberorganisationen und auf der anderen Seite als Arbeitnehmerzusammenschlüsse die Gewerkschaften. Sie sind im Grundgesetz — im Gegensatz zu Art. 165 der Weimarer Verfassung — nicht ausdrücklich genannt und mit bestimmten Funktionen ausgestattet. Doch haben sie sich gerade in der jüngsten Zeit aus einseitigen Interessenvertretungen immer mehr zu Großverbänden mit der Tendenz zur Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit entwickelt. Der Staat hat diese Stellung dadurch unterstrichen, daß er ihnen die Tarifaufonomie als ein weitreichendes Gebiet der Normensetzung überließ sowie ihnen eine Mitwirkung bei der Besetzung der Arbeits- und Sozialgerichte und im Sozialversicherungswesen einräumte.¹⁷⁾

Nicht ganz so nah zum unmittelbar staatlichen Bereich stehen heute die Kirchen. Man hat sich gewehrt, sie in eine Reihe mit den Gewerkschaften

¹⁶⁾ Vgl. 2. Senat des Bundesverfassungsgerichtes, Urteil vom 24. 6. 1958 (BVerfGE Bd. 8, S. 51/Leitsatz)

¹⁷⁾ Vgl. Huber aaO. Bd. 2 S. 380

ten und Arbeitgeberorganisationen zu stellen.¹⁸⁾ Dieser Einwand ist insofern berechtigt, als die Kirchen ihrem Wesen nach über den Staat hinausführende Ziele haben. Die Basis ihrer Tätigkeit ist jedoch die Öffentlichkeit, in der sie im Rahmen der christlichen Grundlagen der heutigen Kulturordnung einen besonderen „Öffentlichkeitsauftrag“¹⁹⁾ besitzen, so daß sie formal in den Bereich der Gruppen mit öffentlichen Aufgaben einzugliedern sind.

Auch die P r e s s e wird man in Übereinstimmung mit dem Entwurf des Pressegesetzes in den Bereich des „Öffentlichen“ einordnen müssen. Ihre Tätigkeit als Hauptfaktor der Information und der Meinungsbildung der Allgemeinheit hebt sie über die reine Individualsphäre hinaus und gibt ihr ebenfalls einen bedeutsamen „Öffentlichkeitsauftrag“.²⁰⁾

Man wird darüber streiten können, ob über diese ausdrücklich erwähnten Faktoren der „Öffentlichkeit“ hinaus noch andere Verbände in den Bereich der „Gruppen mit öffentlichen Aufgaben“ aufzunehmen sind. Hierbei wäre z. B. an die Kriegsopferverbände, die Vertriebenenvereinigungen und viele andere zu denken. Sie gehören m. E. mit in diesen Bereich, soweit sie auf die politische Willensbildung des Volkes Einfluß nehmen — d. h. Ziele haben, die über einen engen Kreis hinaus auf die „Öffentlichkeit“ und weitergehend auf den Staat einwirken wollen.

Wenn auf diese Weise der Rahmen der „öffentlichen Aufgaben“ sehr weit gespannt wird, so muß — soll der Begriff der „Gruppen mit öffentlichen Aufgaben“ feste Konturen erhalten — unter anderen Gesichtspunkten eine einschränkende Abgrenzung angestrebt werden.

Die Parteienrechtskommission spricht von den „sozialen Großverbänden“²¹⁾, ohne den Begriff näher zu kennzeichnen. Mit diesem Ausdruck wird m. E. der Begriff der „Gruppen mit öffentlichen Aufgaben“ auf das erforderliche Maß begrenzt; denn zunächst werden die Untergruppen der einzelnen Verbände ausgeschieden und übrig bleiben die — ihrer Anzahl nach bereits überschaubaren „Dachorganisationen“. Gleichzeitig werden die Interessengruppen, die keine Beziehung und keine Unterstützung im Volk haben — wie z. B. die rein fachlich ausgerichteten Interessenverbände einzelner Industriezweige — aus dem Begriff der „Gruppen mit öffentlichen Aufgaben“ herausgenommen. Eine ins einzelne gehende und endgültige

¹⁸⁾ Vgl. Parteienrechtskommission — Bericht — aaO. S. 82

¹⁹⁾ Präambeln des niedersächsischen Kirchenvertrages (niedersächsisches GVBl. 1955 S. 159) und des Gesetzes zu dem Vertrag des Landes Hessen mit den evangelischen Landeskirchen in Hessen (hess. GVBl. 1960 S. 54); vgl. auch das Urteil des 6. Zivilsenates des Bundesgerichtshofs vom 16. 3. 1961 (BGHZ 34, 372)

²⁰⁾ Vgl. auch das Urteil des 6. Zivilsenates des Bundesgerichtshofs vom 22. 12. 1959 (BGHZ 31, 308 [312])

²¹⁾ — Bericht — aaO. S. 82

Abgrenzung wird sich jedoch kaum finden lassen; hierfür ist der Bereich zwischen Staat und Individuum zu verschwommen und zu sehr in Bewegung.²²⁾

Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob sich der heutige Staat auf diese Weise immer mehr zu einem **Ständestaat** entwickelt.²³⁾ Gegen die Verwendung dieser Bezeichnung spricht, daß die moderne egalitäre Massengesellschaft nicht mit dem traditionellen Bild eines „starr gegliederten“ Ständestaates verglichen werden kann. Zweifellos besitzt aber der heutige Staat ein gewisses ständisches Gepräge; denn er ist weitgehend auf die Gliederung des Volkes in Verbände angewiesen, die die Interessen der Massen in bestimmte „gefilterte“ Bahnen lenken und insofern eine bedeutsame politische Vorentscheidung fällen. Damit wird zwar der einzelne von der Masse und ihren Verbänden weitgehend „aufgesogen“; solange aber der Staat selbst in der Lage ist, diesen Gruppen — und damit auch den politischen Parteien — einen Platz im „vorstaatlichen Bereich“ zuzuweisen und ihrer Tendenz nach Übernahme staatlicher Autorität Einhalt zu gebieten, ist m. E. die Freiheit des Individuums gegenüber den Verbänden gewahrt. In diesem Sinn beschränkt sich heute die Freiheit des einzelnen nicht nur auf die Unabhängigkeit „vom“ Staat, sondern sie muß vor allem als eine Freiheit „vom“ Totalitätsanspruch der in den staatlichen Bereich drängenden „Gruppen mit öffentlichen Aufgaben“ aufgefaßt werden.

²²⁾ Es würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit erheblich überschreiten, sollte hier der Versuch unternommen werden, den Begriff der „Gruppe mit öffentlichen Aufgaben“ scharf abzugrenzen oder ein System derartiger Faktoren des „öffentlichen“ Lebens zu entwerfen. In der vorliegenden Untersuchung geht es nur darum festzustellen, in welchen weiteren Zusammenhang die politischen Parteien ihrer Rechtsstellung nach — unabhängig von ihrer politischen Bedeutung — einzureihen sind.

²³⁾ Vgl. Parteienrechtskommission — Bericht — aaO. S. 84; Scheuner — Grundfragen — aaO. S. 144 und Kaiser aaO. S. 240

Lebenslauf

Am 25. 1. 1934 wurde ich als Sohn des Zahnarztes Hermann Hering und seiner Ehefrau Hilde, geb. Bonn, in Liegnitz/Schlesien geboren. In den Jahren 1940—1944 besuchte ich die Hebbel-Volksschule in Wiesbaden. Im Herbst 1944 trat ich in das Humanistische Gymnasium — Dilthey-Schule — in Wiesbaden ein; dort legte ich am 19. 3. 1954 die Reifeprüfung ab.

Mein juristisches Studium begann ich im Sommersemester 1954 an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt/Main. Zum Sommersemester 1955 wechselte ich zur Philipps-Universität Marburg/Lahn über, an der ich bis zum Wintersemester 1955/56 blieb. Im Sommersemester 1956 setzte ich mein Studium an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz bis einschließlich Wintersemester 1957/58 fort. Beim Justizprüfungsamt des Justizministeriums für Rheinland-Pfalz legte ich am 16. 7. 1958 die 1. juristische Staatsprüfung ab.

Am 15. 12. 1958 wurde ich in den juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Hessen übernommen. Die mündliche Doktorprüfung fand am 27. 2. 1962 statt.

